

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT

Triin Sepp

KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜLESANNETE DELEGEERIMINE
EHITUSSEADUSE § 13 NÄITEL

Bakalaureusetöö

Juhendaja Tambet Toomela
Kaasjuhendaja PhD Ülle Madise

Tallinn
2013

SISUKORD

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS.....	3
1. KOHALIKU OMAVALITUSE ÜLESANNETE DELEGEERIMISE ALUSED	5
1.1 KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜLESANNETE MÕISTE JA LIIGITUS	5
1.2 ÜLESANNETE DELEGEERIMISE VÕIMALUSED	6
1.3 ÜLESANNETE DELEGEERIMISE PIIRID	9
2. HALDUSLEPING JA TSIVILÕIGUSLIK LEPING KUI VAHENDID KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜLESANNETE DELEGEERIMISEKS	12
2.1 HALDUSLEPING	12
2.2 TSIVILÕIGUSLIK LEPING HALDUSÕIGUSSUHETES.....	18
2.3 EHITUSSEADUSE § 13 ALUSEL SÕLMITAV LEPING.....	19
2.4 VÕIMALIKUD VAHENDID LEPINGU TÄITMISE TAGAMISEKS.....	28
KOKKUVÕTE	32
SUMMARY	34
DELEGATION OF LOCAL GOVERNMENT FUNCTIONS SPECIFIED IN § 13 OF THE BUILDING ACT	34
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	37
KASUTATUD KIRJANDUS	37
KASUTATUD NORMATIIVMATERJALID	39
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	40
KASUTATUD LÜHENDITE JA MÕISTETE LOETELU	41
LIHTLITSENTS LÕPUTÖÖ REPRODUTSEERIMISEKS JA LÕPUTÖÖ ÜLDSUSELE KÄTTESAADAVAKS TEGEMISEKS	42

SISSEJUHATUS

Eelmise kümnendi lõpu kinnisvarabuum toob siiani paljudele kohalikele omavalitsustele mitmeid probleeme. Kõige teravam neist on ilmselt lasteaiakohtade puudumine, mis eelkõige on Tallinna linna ja Harjumaa valdade probleemiks ehk siis nendes omavalitsustes, kus aastatel 2005-2008 kehtestati hulgaliselt detailplaneeringuid ja väljastati ehituslube. Samas puudusid omavalitsuste ja arendajate vahel kindlad kokkulepped, kuidas on võimalik kavandatud ellu viia. Lisaks lasteaiakohtadele on mitmeid probleeme avalikult kasutatavate teede ja tehnovõrkude valmishitamisega - ülesanne, mis tuleneb EhS §-st 13. Ka ajakirjanduses laia kõlapinda leidnud uppuvate külade¹ teema on otseselt seotud just nende objektide valmishitamisega. Ühelt poolt ei ole arendajale eelpool nimetatud kohustusi üle antud või pole neid täidetud, sest ettevõtte on makseraskustes või pankrotis, teisalt puuduvad kohalikul omavalitsusel vahendid kohustuse täitmiseks.

Kuigi varasemaga võrreldes on kohalike omavalitsus teadlikkus kasvanud ja seda paljuski läbi valusate kogemuste ja pikkade kohtuvaidluste, on siiski jätkuvalt probleeme nii teede ja tehnovõrkudega kui ka sotsiaalobjektide rajamisega.

Kuigi ükski seadus tänapäeval ei võimalda suurarenduste puhul otseselt nõuda sotsiaalobjektide väljaehitamist, on seda siiski kokkuleppel arendajatega tehtud. Nii on näiteks Tallinnas Kadaka² asumisse planeeritud lasteaed, mille ehitab välja arendaja, kusjuures on etapilisel määratletud, millal seda tegema peab. Juhul, kui seda ei tehta, on kokku lepitud, et ei väljastata ehituslube ka järgnevatele hoonetele.

Töö koostamise ajendiks on praktikas esinevad probleemid EhS § 13 tulenevate objektide valmishitamise kohustuse delegeerimisega eraõiguslikele isikutele. Kõige ilmekamaks näiteks on EhS § 13 kohaste lepingutega seotud vaidluste lahendamine nii tsiviil- kui ka halduskohus, mis viitab võimalikele puudustele kehtivas regulatsioonis.

¹näitena Erik Müürsepp. Pankrotis ehitajad jätsid uputused valla mureks. Eesti Päevaleht 6. aprill 2010. - Arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/news/tallinn/pankrotis-ehitajad-jatsid-uputused-valla-mureks.d?id=51194385> (18.05.2013).

²Tallinna Linnavalitsuse 25. aprilli 2012 korraldus nr 590-k. Kadaka tee 74, 74a, 74c, 74d, 74g, 74l, 74m, 74n ja 72c kruntide detailplaneeringu kehtestamine Mustamäe linnaosas. Arvutivõrgus: https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=123007&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp (18.05.2013), kus korralduse punkti 4.3 kohaselt kohustub Aktsiaselts TTP ehitama vastavalt detailplaneeringule kuni 2-korruselise hoone, milles asub 80-kohaline lasteaed ning vormistama nimetatud hoone kasutusloa detailplaneeringu alusel moodustatud vähemalt 3 elamumaa ja/või äri- ja elamumaa sihtotstarbega kinnisasjale püstitatavate hoonete kasutusloa vormistamise ajaks, kuid mitte hiljem kui 8 aasta jooksul hoonestusõiguse tekkimisest arvates. Hoonestusõiguse lõppemisel jääb hoone Tallinna linna omandisse ning Tallinna linn AS'ile TTP hoone eest hüvitist ei maksa. Hoonestusõiguse seadmise võlaõiguslik leping sõlmitakse 6 kuu jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist.

Töö on jaotatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis käsitleb autor kohaliku omavalitsuse ülesannete liigitust, ülesannete delegeerimise võimalusi ja piiranguid delegeerimisel.

Teises peatükis leiab käsitlust tsiviil- ja halduslepingute erisus, sõlmimise eeldused, täitmise tagamine. Samuti otsib autor vastust küsimusele kuivõrd on tagatud lepinguvabaduse põhimõtte detailplaneeringute koostamise raames sõlmitava EhS § 13 kohaste objektide valmishitamise lepingu sõlmimisel.

Analüüsides ja süstematiseerides olemasolevat kirjandust ja kohtupraktikat otsib autor töös vastuseid küsimustele:

1. kas EhS § 13 tulenevate objektide valmishitamise kohustuse täitmiseks sõlmitav leping on haldus- või tsiviilõiguslik leping;
2. millised võimalused on lepingus märgitud kohustuste täitmise tagamiseks;
3. kas ja mil määral vajaks regulatsioon täiendamist?

Kokkuvõtvalt põhineb töö hüpoteesil, et EhS §-st 13 tulenevate avalikult kasutatavate objektide rajamisega seonduv regulatsioon on tänases seadusandluses puudulikult lahendatud, seda nii vormi, mahu kui ka tagatise küsimuses, andes erinevaid tõlgendamise võimalusi. Õiguskindluse- ja selguse huvides on vajalik olemasolevat regulatsiooni täiendada, et lihtsustada omavalitsuste ja kohtute igapäevast tööd.

Bakalaureusetöö kirjutamisel on kasutatud nii erialaspetsialistide artikleid, Eesti kohtupraktikat kui ka kehtivaid õigusakte. Kuna töö autor igapäevaselt puutub kokku antud valdkonnaga, siis on töös paljuski lähtutud igapäevastest probleemidest, mis EhS § 13 kohaste lepingute sõlmimisel detailplaneeringute menetlemise käigus üles kerkivad.

Töö koostamisel on nõuandeid jaganud mitmed, kuid siinkohal soovib autor tänada neist kahte - Tallinna Linnaplaneerimise Ameti juriidilise osakonna juhatajat Raul Keba ja töö juhendajat Tambet Toomelat.

1. KOHALIKU OMAVALITUSE ÜLESANNETE DELEGEERIMISE ALUSED

1.1 Kohaliku omavalitsuse ülesannete mõiste ja liigitus

Iga kohalik omavalitsusüksus - olgu see siis linna- või vallavalitsus täidab igapäevaselt mitmeid talle pandud ülesandeid. Õigupoolest ongi kohaliku omavalitsuse põhitegevus avalike ülesannete täitmine. Avalik ülesanne ehk haldusülesanne on kokkuvõtlikult igasugune riigi või kohaliku omavalitsuse ülesanne, mis tuleneb otse seadusest või mis on tuletatud tõlgendamise teel vastavast õigusnormist.³ Kõige üldisemalt räägib kohaliku omavalitsuse ülesannetest Eesti Vabariigi põhiseadus, kus § 154 kohaselt - kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.⁴

Ülesannete liigitamisel lähtutakse põhiliselt kahest alusmudelist: monistlikust mudelist, mille kohaselt on kohalikud omavalitsused kohustatud oma territooriumil täitma kõiki avalikke ülesandeid oma vastutusel, kui seadus ei sätesta teisiti ning dualistlikust mudelist, mille kohaselt tuleb omavalitsuse ülesannete osas eristada omavalitsuslikke ülesandeid ja riiklikke ülesandeid.⁵ Tuginedes eelöeldule leiab autor, et Eesti Vabariigi põhiseaduses on lähtutud dualistlikust mudelist, kuna eristatakse kohalikke ja riiklikke ülesandeid.

Võimalus on jagada avaliku halduse ehk siis kohaliku omavalitsuse ülesandeid ka avaliku võimu teostamiseks ehk võimuhaldusülesanneteks ja elanikele avalike teenuste osutamise ülesanneteks. Võimuhaldusülesandeid võib omakorda eristada kui riigile omaseid tuumikfunktsioone, mille delegeerimine on välistatud.⁶ Põhiseaduse preambulast tulenevalt on riigi põhifunktsiooniks muu hulgas riigi nii sise- kui ka väliskaitse tagamine. Riigi traditsiooniliste ülesannete hulka kuuluvad veel välissuhted, rahandus, justiitsotsuste sundtäitmine ja loomulikult ka halduse materia hulka mittekuuluvad seadusandlus ja õiguspõhine.⁷ Võimuhaldusülesannete hulka kuuluvad ka lihthaldusülesandeid (ühistranspordi, sotsiaalse jm korraldamine) või täitevvõimu volitusi sisaldavad

³ Kergandberg, E., jt (koost). Avers avaliku ja erasektori koostöö. AS Äripäev 2011, lk 12.

⁴ Truuväli, E.-J. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2002, lk 643.

⁵ Olle, V. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid.- Juridica 2002 / VIII, lk 523-524.

⁶ Siseministeerium. Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond. Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele. Kontseptsioon. Tallinn 2010. Arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontseptsioon_FIN.pdf, lk 4 (18.05.2013).

⁷ Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse askepte. Juridica 2000 / VIII, lk 501.

haldusülesanded, mis sisaldavad õigust otsustada kolmandate isikute õiguste ja kohustuste üle (lubade väljastamine, järelevalve teostamine jne).⁸ Lihthaldusülesannete ja teatud ulatuses ka täitevvõimu volitusi sisaldava haldusülesande teostamise saab riik või KOV osaliselt eraõiguslikule juriidilisele (või ka füüsilisele isikule) halduslepinguga üle anda, kui selleks on olemas seadusandja täpne volitus.⁹

Kohaliku omavalitsuse ülesandeid võib liigitada ka vabatahtlikeks ja kohustuslikeks. Kohustuslikud ülesanded on sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsuselt nõuab, vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded aga on sellised, mida kohalik omavalitsus pole kohustatud täitma, mida ta aga igal ajal võib endale täitmiseks võtta.¹⁰ Nii on näiteks vabatahtlik kohaliku omavalitsuse ülesanne Rae Vallavolikogu 16.novembri 2010. määruse nr 37 Rae valla eelarvest toimetuleku kindlustamiseks peretoetuste maksmise ja lapse koolitee kulude hüvitamise korra kinnitamine § 5 kohane koduse mudilase toetus¹¹, mida kohalik omavalitsus võib maksta, kuid mida ei pea tegema. Samas on antud toetuse puhul tegemist leevendusmeetmega lasteaiakohtade nappusest tingitud probleemidele, mis omakorda on tingitud kohaliku omavalitsuse kohustusliku ülesande - ruumilise planeerimise kaalutlemata otsustest eelmisel kümnendil. Nimelt kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 6 lõigetes 1 ja 2 on esitatud loetelu ülesannetest, mida kohalik omavalitsus on kohustatud täitma. Muuhulgas on seal loetletud ülesannetena ka oma haldusterritooriumil ruumilise planeerimise ja teede ning tänavate korrashoiu korraldamine¹².

1.2 Ülesannete delegeerimise võimalused

Kohalikul omavalitsuse on nii kohustuslike kui ka vabatahtlike ülesannete lahendamiseks sh. eraõiguslikele isikutele ülesannete delegeerimiseks võimalik kasutada erinevaid viise: halduslepingut, tsiviilõiguslikku lepingut või haldusakti. Kaasajal, kus ühiskonna toimimise märksõnadeks on koostöö ja kaasatus on klassikaline käsk ja keelde jagav haldusakt nii mõneski valdkonnas asendunud lepinguga, mis eeldab lepingupoolte vastastikkust tahet koostööd teha.

⁸Siseministeerium. Viidatud töö, lk 4.

⁹*Ibid*, lk 4.

¹⁰ Olle, V. Juridica 2002 / VIII. Viidatud töö, lk 525.

¹¹ Rae Vallavolikogu 16. novembri 2010 määrus nr 37. Rae valla eelarvest toimetuleku kindlustamiseks peretoetuste maksmise ja lapse koolitee kulude hüvitamise korra kinnitamine. Arvutivõrgus: https://rae.kovtp.ee/et/c/document_library/get_file?uuid=e625aafe-b45a-443e-b855-e41c95ead74d&groupId=3832029. (18.05.2013).

¹² Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2. juuni 1993 - RT I 1993, 37, 558; 26.03.2013, 6.

Avalike ülesannete üleandmisel võib eristada nelja viisi¹³:

1. avaliku võimu pädevusega ülesannete üleandmine eraõiguslikule isikule - vastavaid ülesandeid täidetakse avaliku õiguse (haldusõiguse) normide alusel. Eraõiguslikud subjektid muutuvad sellega haldusekandjateks (kaudne riigihaldus) ning teostavad ülesandeid enda nimel. Vastavate ülesannete üleandmise volitus saab tulla üksnes seadusest ning üleandmine toimub kas seadusega või seaduse alusel haldusakti või halduslepinguga, Näitena võib tuua nii notareid kui ka lihthalduse ülesandena täidetavat arhiiviteenust;

2. avaliku ülesannete üleandmine riigi või omavalitsusüksuse või ka teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt moodustatud eraõiguslikule isikule¹⁴ - selle mudeli puhul kasutatakse ka terminit formaalne privatiseerimine. Formaalse privatiseerimise puhul on tegemist nn eraõiguslikult organiseeritud haldusega, kus avalik-õiguslike isikute poolt asutatud eraõiguslikud isikud on allutatud eraõiguslikule režiimile sh. konkurentsioigusele¹⁵;

3. avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele, kusjuures riik või omavalitsusüksus tagab ülesande täitmise ja järelevalve - seda mudelit tuntakse nii lepingulise delegeerimisena kui ka avalike ülesannete funktsionaalse üleandmisena. Selle mudeli kohaselt võib teenuse osutaja olla küll äri- või kolmandasse sektoris kuuluv eraõiguslik juriidiline isik, kuid teenuse korraldamise, järelevalve ning kättesaadavuse eest jääb vastutavaks ikkagi kas kohalik omavalitsus või riik¹⁶;

4. avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele ning ülesannete täitmise allutamine täies ulatuses vabale konkurentsile¹⁷ - antud juhul on tegemist ülesannete materiaalse üleandmisega ehk teenuse erastamisega. Ülesande täitmise mõjutamine riigi poolt on minimaalne.¹⁸

Kui vaadata eelpool toodud loetelu, siis töö keskse teema EhS § 13 kohase lepingu sõlmimine haakub autori hinnangul kõige enam loetelu punktis kolm kirjeldatule. Kuigi EhS §-s 13 nimetatud objektide valmishitamise finantseerib ja tehniliselt teostab eraõiguslik isik, säilitab kontrolli tegevuse üle kohalik omavalitsus. Nimelt on kavandatu ja kokkulepitu elluviimiseks,

¹³ Altnurme, R. Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile käsiraamat. Balti-Ameerika Partnerlusprogramm. Tallinn: Tänapäev 2002, lk 14-15.

¹⁴ Merusk, K. Avalike ülesannete üleandmise piirid. Viidatud töö, lk 505.

¹⁵ Altnurme, R. Viidatud töö, lk 11.

¹⁶ *Ibid*, lk 11.

¹⁷ Merusk, K. Avalike ülesannete üleandmise piirid. Viidatud töö, lk 505 - 507.

¹⁸ Altnurme, R. Viidatud töö, lk 12.

tulenevalt õigusaktidest, vajalik taotleda erinevad load ja kooskõlastused, milleks on pädevus kohalikul omavalitsusel¹⁹.

Samale seisukohale on asunud ka Tallinna Ringkonnakohus asjas 3-09-1796, kus kohus rahuldab T. Sau apellatsioonikaebuse Rae Vallavalitsuse vastu, märkides punktis 8, et asjaolu, et kohalik omavalitsus on EhS § 13 alusel andnud tehnorajatiste väljaehitamise kohustuse üle arendajale, ei välista üksikisiku õigust nõuda kohalikult omavalitsuselt KOKS §-s 6 nimetatud ülesannete täitmist. Seega pärast EhS § 13 järgse kokkuleppe sõlmimist ei saa kohalik omavalitsus asuda seisukohale, et ühisveevärgi ja-kanalisatsiooni toimimise tagamine ei ole enam tema pädevuses.²⁰

Avalikus halduses mõistetakse lepingulise delegeerimisena avaliku teenuse osutamise üleandmist lepingulisel teel äri- või kolmanda sektori subjektile tingimustel, kus avalik sektor tagab teenuse osutamise, säilitades nii teenuse järelevalve - kui ka finantseerimisfunktsiooni.²¹ Volituse oma ülesannete lepinguliseks delegeerimiseks annab omavalitsusele KOKS § 35 lõige 5, mille kohaselt on vallal või linnal õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid. Seejuures määratakse lepingute sõlmimiseks volitatud isikud valla või linna põhimäärusega.²² HKTS § 3 kohaselt võib kohalik omavalitsus talle antud ülesande anda täitmiseks juriidilisele või füüsilisele isikule haldus- või tsiviilõigusliku lepinguga.²³

Avaliku teenuse lepingulise delegeerimise teeb teenuse ostust- müügist komplitseeritumaks asjaolu, et avaliku teenuse osutamine toob paljudel juhtudel õigusi ja kohustusi kolmandatele isikutele, sellest tulenevalt on vajalik tekkiva haldusõigusliku suhte reguleerimine halduslepinguga. Kolmandate isikute õiguse kaitsega seondub ka teenuse kättesaadavuse tagamise vajadus. Seetõttu on halduslepingu funktsioonideks õiguste ja kohustuste (vastutuse) jagamine lepingupartnerite vahel ning kolmandate isikute õiguste kaitse teenuse hinna ja kättesaadavusega seotud küsimustes.²⁴

Kuna avalike ülesannete täitmise kohustus tuleneb seadusandlusest, siis saab neid eraõiguslikele isikutele üle anda üksnes kooskõlas seadusandlusega.²⁵ Olemuslikult jäävad

¹⁹ Ehitusseadus. 15. 05. 2002 - RT I 2002, 47, 297; 25.05.2012, 22, § 22, § 23 kohaselt väljastab ehitusloa kohalik omavalitsus.

²⁰ TlnRnKo 3-09-1796, p 8.

²¹ Altnurme, R. Viidatud töö, lk 14-15.

²² Aaviksoo, B. Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegeerimine ja korruptsioon. Juridica 2000 / VII, lk 508-517.

²³ Halduskoostöö seadus. 29. 01. 2003 - RT I 2003, 20, 17; 10.07.2012, 10, §3, § 5.

²⁴ Altnurme, R. Viidatud töö, lk 15.

²⁵ Altnurme, R. Viidatud töö, lk 10.

avalikud ülesanded avalikeks ülesanneteks ka siis, kui riik neist loobub ja annab üle eraõiguslikele isikutele.²⁶

Halduslepingu alusel saab üle anda selliseid avalikke ülesandeid, mis:

- ei eelda võimuvolitusi (nn avalikud teenused). Halduslepinguga toimub eelkõige selliste teenuste üleandmine, mille saamiseks on kodanikel subjektiivne avalik õigus;
- eeldava täidesaatva riigivõimu volituste olemasolu. Tegemist on ülesannete üleandmisega, millega kaasneb täidesaatva riigivõimu volituste) nt ettekirjutuse tegemine, lubade väljastamise õiguse) üleandmine.²⁷

HKTS § 5 lõike 1 kohaselt võib juriidilise või füüsilise isiku volitada kohaliku omavalitsuse eest ülesannet täitma, kui:

1. see on majanduslikult põhjendatud;
2. ei halvenda selle täitmise kvaliteeti;
3. ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes ülesannet täidetakse.²⁸

Avalike ülesannete üleandmisel on võimalik kasutada erinevaid viise - halduslepingut, tsiviilõiguslikku lepingut või haldusakti. Pikemalt nendel peatub autor järgmises peatükis.

1.3 Ülesannete delegeerimise piirid

Sugugi mitte kõiki ülesandeid ei saa kohalik omavalitsus üle anda. Avalike ülesannete üleandmise õiguslike piiride kindlakstegemisel tuleb eelkõige lähtuda põhiseadusest: milliste ülesannete puhul on põhiseadus kehtestanud absoluutse keelu, milliste puhul suhtelise keelu ja milliste puhul keeld puudub.²⁹ Kuid põhiseadus on abstraktne õigusakt, mis ei anna selget vastust küsimusele, mida saab ja mida ei saa üle anda.³⁰

Põhiseaduse preambulas märgitakse, et Eesti riik on loodud kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis peab tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade. Siin on tehtud selge viide riigi ülesannetele. Põhiseaduse preambulast tulenevalt on riigi põhifunktsiooniks muu

²⁶ Merusk, K. Avalike ülesannete üleandmise piirid. Viidatud töö, lk 499.

²⁷ Aedmaa, A. jt (koost). Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Ülikooli kirjastus, lk 438.

²⁸ HKTS § 5 lg 1.

²⁹ Merusk, K. Avalike ülesannete üleandmise piirid, lk 501.

³⁰ Parrest, N. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. *Juridica International* 2009 / XVI, pg 45.

hulgas riigi nii sise- kui ka väliskaitse tagamine. Riigi traditsiooniliste ülesannete hulka kuuluvad veel välissuhted, rahandus, justiitsotsuste sündtäitmine ja loomulikult ka halduse mateeria hulka mittekuuluvad seadusandlus ja õigusmõistmine.³¹ Seega kokkuvõtvalt võib öelda, et avaliku võimu teostamist selle klassikalises tähenduses edasi delegeerida ei saa.³² Eesti kohtupraktikas ja õigusdogmaatikas on välja kujunenud ühtne arvamus ka selle kohta, et karistusvõimu volitusi ei ole lubatud eraõiguslikule isikule üle anda, kuna need volitused eeldavad ulatuslike piirangute seadmist isikute põhiõigustele. Samale seisukohale on asunud ka riigi teiste tuumikfunktsioonide osas.³³ Nii leidis Riigikohtu üldkogu oma otsuses nr 3-1-1-86-07, et süüteomenetluse ja sellega seonduva riigi karistusvõimu delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule on vastuolus põhiseadusega. Üldkogu märkis, et neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule.³⁴

Omaette probleemiks on muude võimuhalduse teostamisega seotud ülesannete üleandmise lubatavus ja selle piirid. Nii on näiteks veterinaarhalduse seaduse alusel on volitatud veterinaararstile, kes ei ole riigiteenistuja, vaid eraõiguslik isik, antud riikliku järelevalve funktsioon. Seega teatud piirides on võimupädevusega ülesannete üleandmine võimalik, ilma, et see kahjustaks põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid, kuna põhiülesandena teostab riiklikku veterinaarjärelevalvet Veterinaar- ja Toiduamet.³⁵

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 kohaselt on igal isikul õigus haridusele. Selleks, et tagada hariduse kättesaadavust, peavad riik ja kohalik omavalitsus ülal vajaliku arvu õppeasutusi. Põhiseadus ei keela ka erakoole asutamast, kuid hariduse andmine toimub riigi järelevalve all.³⁶ Viimased kaks näidet illustreerivad suhtelist üleandmise keeldu - ülesannet täies mahus erasektorile üle ei anta ja riik peab tagama pakutava hüve kättesaadavuse ja järelevalve.

Kui vabatahtlikke omavalitsuslikke ülesandeid võib kohalik omavalitsus omal äranägemisel üle anda eraõiguslikele isikutele, siis kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul on see võimalik ainult formaalse seaduse volituse alusel.³⁷

³¹ Merusk, K. Avalike ülesannete üleandmise piirid, lk 501.

³² Altnurme, R. Viidatud töö, lk 7.

³³ Kergandberg, E. Viidatud töö, lk 16.

³⁴ RKÜKo 3-1-1-86-07.

³⁵ Merusk, K. Avalike ülesannete üleandmise piirid, lk 501.

³⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992 - RT 1992, 26, 349; 27.04.2011, 2, § 37.

³⁷ Olle, V. Juridica 2002 / VIII. Viidatud töö, lk 526.

Kui tagasi tulla EhS § 13 kohaste objektide väljaehitamise kohustuse juurde, siis ei saa neid pidada riigi tuumikfunktsioonidesse kuuluvaks, kuigi näiteks M. Kulp on oma magistritöös esitanud väite, et (teede) infrastruktuuri rajamine on ülesanne, mille delegeerimine ei ole lubatud³⁸ ei taha autor sellega nõustuda ning leiab, et EhS § 13 kohaste teede puhul pole tegemist infrastruktuuriga, mille valmishitamist ei võiks delegeerida. Infrastruktuur, mille rajamist ei saa üle anda võib kõne alla tulla üleriigiliste sise- või välisjulgeolekuga seotud strateegiliselt oluliste magistraalide puhul, kuid nende rajamist ei reguleeri EhS § 13. Strateegiliselt oluliste riigiteede asukohavalik ja rajamisega seotud küsimused lahendatakse maakonnaplaneeringuid täpsustavate teemaplaneeringutega³⁹ ning tuleb märkida, et riigimaanteeade puhul on tegemist olulise ruumilise mõjuga objektiga keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanajuhtimissüsteemi seaduse § 6 tähenduses, mille korral tuleb kindlasti algtada keskkonnamõjude strateegiline hindamine, samas kui tavapäraselt omavalitsuse territooriumile rajatavate teede ja tehnovõrkude puhul KSH vajadus puudub. Autor on seisukohal, et kuigi riigimaanteeade kavandamisega seonduv tehniline lahendamine (KSH aruande koostamine, uuringute läbiviimine, planeeringu seletuskirja ja jooniste koostamine) on lepingutega üle antud erasektorile, on riik tööde tellija ja järelevalve teostajana säilitanud täieliku kontrolli tegevuse üle ning võimuvolitusi erasektorile üle ei ole antud.

³⁸ Kulp, M. Halduse kandja tsiviilõigusliku lepingu poolena: võrdlus halduslepingu instituudiga kohtupraktika näitel. Magistr töö. Tartu 2012. Arvutivõrgus: http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/bitstream/handle/10062/26276/kulp_martin.pdf?sequence=1, lk 10 (18.05.2013)

³⁹ näitena Maanteeameti ettepanekul ja Harju Maavanema 13. mai 2009 korralduse nr 1215-k Harju maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu ja selle keskkonnamõju strateegilise hindamise algtamine (põhimaantee nr 4 (E67) Tallinn-Pärnu-Ikla (Via Baltica) trassi asukoha täpsustamine km 12,0-44,0) ning Rapla maavanema 7. mai 2009 korralduse nr 313 Rapla maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu ja selle keskkonnamõjude strateegilise hindamise algtamine Tallinn-Pärnu-Ikla maantee trassivaliku teostamiseks (põhimaantee nr 4 (E67) Tallinn-Pärnu-Ikla (Via Baltica) trassi asukoha täpsustamine km 44,0-92,0) alusel algtatud teemaplaneeringute materjalid. Arvutivõrgus: <http://www.mnt.ee/index.php?id=11195> või <http://viabaltica.hendrikson.ee/> (18.05.2013), teemaplaneeringute koostamist korraldavad maavalitsused.

2. HALDUSLEPING JA TSIVIILÕIGUSLIK LEPING KUI VAHENDID KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜLESANNETE DELEGEERIMISEKS

2.1 Haldusleping

Enne veel kui rääkida halduslepingust tuleb peatuda ka haldusaktil, mis pole küll töö keskseks teemaks, kuid kaudses mõttes on tihedalt seotud käsitletav teemaga siiski. EhS § 13 kohaste objektide valmishitamise küsimuste kokkuleppe mitte saavutamisel võib kohalik omavalitsus teha detailplaneeringu mittealgatamise otsuse, mis on olemuselt haldusakt ning samuti on haldusaktiks ka detailplaneeringu kehtestamise otsus.

Haldusmenetluse keskseks mõisteks on alati peetud haldusakti, mis oma olemuselt on üksikjuhtumi reguleerimiseks väljapoole haldust suunatud, isikutele avaliku õiguse valdkonnas õigusi ja kohustusi tekitav, muutev või lõpetav õigusakt.⁴⁰ Kui eraõigusele on iseloomulik suhete reguleerimine asjaosaliste kokkulepetega vaba tahte alusel, siis avalikule õigusele kui võimu teostamist reguleerivale normistikule on seevastu omane üleskerkinud küsimuste lahendamine ühepoolse korralduse või ettekirjutusega.⁴¹ Kuna selline teguviis on ühepoolne jättes kohalikule omavalitsusele st avaliku võimu kandjale suure otsustusvabaduse on haldusmenetluse seaduses kasutusele võetud halduslepingu mõiste.⁴² Etteruttavalt mainib töö autor, et halduslepingule laienevad haldusakti andmise eelduseks olevad eeldused,⁴³ milleks haldusmenetluse seaduse § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele.⁴⁴

Klassikalises tähenduses mõistetakse lepinguna igasugust kahe või enama isiku vahelist tahteavalduste kaudu saavutatud kokkulepet, mille eesmärgiks on õigussuhete tekitamine, muutmine või lõpetamine.⁴⁵ Lepingu sõlmimine on alati tahteline tegevus. Kokkuleppe saavutamiseks peavad pooled oma tahet väljendama tahteavaldusega – pakkumuse ja nõustumusega.⁴⁶

⁴⁰ Aedmaa, A., Parrest, N. Haldusleping. Riigikantselei ja Siseministeerium, Tallinn 2004. Arvutivõrgus: <http://www.riigikantselei.ee/failid/Haldusleping.pdf> (4.10.2012), lk 6.

⁴¹ Aedmaa, A. jt (koost). Haldusmenetluse käsiraamat, lk 247.

⁴² Haldusmenetluse seadus. 6. juuni 2001 – RT I 2001, 58, 354; 23.02.2011, 8.

⁴³ Aedmaa, A. jt (koost). Haldusmenetluse käsiraamat, lk 431.

⁴⁴ HMS § 54.

⁴⁵ Kull, I. Lepinguõigus I. Tallinn: Juura 1999, lk 7.

⁴⁶ *Ibid*, lk 9.

Haldusmenetluse seaduse § 2 lõike 1 kohaselt on halduslepingu sõlmimine käsitletav haldusmenetlusena, st sellele kohalduvad haldusmenetluse seaduse sätted.⁴⁷ Partnerluslepingud haldusorganite ning eraõiguslike isikute vahel (*public-private-partnership*) on tänapäeval muutunud kõige olulisemaks ning laialt levinumaks halduslepingu rakendamise valdkonnaks.⁴⁸

Haldusleping on vajalik, et muuta haldustegevus paindlikumaks ning erinevate olukordadega paremini arvestavaks. Halduslepingu sisuline tähendus seisneb asjaolus, et haldusorganid võivad avalik-õiguslikke suhteid tekitades, muutes ning lõpetades loobuda üksnes ühepoolsete haldusaktide andmisest, sõlmides haldusaktide andmise asemel mitmepoolse halduslepingu. Nõnda asendub haldustegevuses seni peamiselt esinenud ühepoolse otsusena toimuv õigusaktide andmine mitmepoolse lepinguna toimuva halduslepingu sõlmimisega.⁴⁹

Halduslepinguid võib jagada⁵⁰ koordinaatsioonilisteks ja subordinatsioonilisteks. Subordinatsioonilistel lepingutel on halduse kandja teisest lepingu poolest kõrgemal positsioonil. Koordinaatsiooniliste lepingute puhul on tegemist sarnase staatusega isikute vahel, see tähendab, et õiguslikku alluvust ei ole.⁵¹ Kui koordinaatsiooniline leping sõlmitakse samaväärsete partnerite vahel, ehk siis kahe avaliku halduse kandja vahel, siis subordinatsioonilise lepingu puhul on tegemist mõningase alluvussuhtega ning leping on sõlmitud avaliku halduse kandja ja eraisiku vahel. Tulles taas EhS § 13 kohase lepingu juurde, saab eeltoodud liigituse põhjal öelda, et tegemist võib olla subordinaalse lepinguga, juhul kui nimetatud leping klassifitseerida halduslepinguks.

Halduslepingu liigitamine poolte õigusliku seisundi erinevuse kaudu ei ole siiski kõige paremaks liigitusaluseks. Probleeme tekitab ennekõike termini "alluvussuhe" kasutamine halduslepingute teema kontekstis.⁵²

Teiseks võimaluseks halduslepinguid liigitada on: a) piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivad halduslepingud ja b) avalike ülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamine halduslepingute alusel (delegeerimislepingud)⁵³. Haldusmenetluse seadusest leiab mitmeid täiendavaid nõudeid, mis piiritlemata arvu juhtumeid reguleeritavale halduslepingule on seatud. Nende põhjal võib öelda, et seda tüüpi haldusleping on võrdsustatud määrusega. Otsese viite

⁴⁷ Kergandberg, E. Viidatud töö, lk 15.

⁴⁸ Aedmaa, A., Parrest, N. Haldusleping, lk 8.

⁴⁹ *Ibid*, lk 8.

⁵⁰ Aedmaa, A. jt (koost). Haldusmenetluse käsiraamat, lk 435.

⁵¹ Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. 2 tr. Tallinn: Juura 2004, lk 45.

⁵² Aedmaa, A. jt (koost). Haldusmenetluse käsiraamat, lk 435.

⁵³ *Ibid*, lk 436-438.

määrusega paralleelide tõmbamiseks annab HMS § 101 lg 4, mille kohaselt piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras.⁵⁴ Avalike ülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamine halduslepingute alusel tuleb silmas pidada, et avaliku võimu ülesandeid üle andes muutub uus ülesannete täitja ise nende ülesannete eest vastutavaks ja ta muutub haldusorganiks HMS § 8 tähenduses. Oma tegevuses ei allu nad kohaliku omavalitsuse otsesele juhtimisele- avalik võim saab teostada küll seaduslikkuse, ent mitte otstarbekuse kontrolli.⁵⁵ Ehkki lepinguline suhe võib tunduda pooli võrdsustava suhtena, siis halduslepingu puhul ei kao avaliku võimu kandja võimupositsioon. Säilib kohustus kaitsta isikute subjektiivseid õigusi ja avalikku huvi. Seetõttu ei peeta sisuliselt tähtsaks, kas haldus valib tegutsemisvormiks võlaõigusliku või halduslepingu. Erinevus ilmneb alles kaebeõiguse teostamisel.⁵⁶

Kui vabatahtlikke omavalitsuslikke ülesandeid võib KOV omal äranägemisel üle anda eraõiguslikele isikutele, siis kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul on see võimalik ainult formaalse seaduse volituse alusel,⁵⁷ järgides kaalutusõiguse teostamise reegleid. Kehtib üldreegel, et eraõiguslikule isikule ei saa täitmiseks üle anda riigi tuumik- ehk põhifunktsioone ja riikliku sunni rakendamise ülesannet.⁵⁸

Täiendavalt võib märkida, et olulise reegli riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmiseks volitamise halduslepingute kohta annab halduskoostöö seadus § 3 lg 4: kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga. Seda õiguslikku eeldust ei ole esimese ega teise astme haldus- ega üldkohtud kordagi kasutanud.⁵⁹

Halduslepingut ja haldusakti omavahel võrreldes tuleb märkida, et mõlemad õigusaktid on võrdväärse tugevusega - nad on kehtivuse korral akti adressaatide suhtes võrdväärselt siduvad ning täitmisele kuuluvad, samuti laienevad halduslepingule haldusakti andmise eelduseks olevad eeldused (seaduslik alus, pädevus jne).⁶⁰ Halduslepingu sõlmimine haldusakti asemel peab selgelt tuginema õiguslikule alusele ning täidetud peavad olema samad eeldused, mis seadus tavalise haldusakti andmiseks haldusorganile ette on kirjutanud.⁶¹

⁵⁴ Haldusmenetluse seadus. 6. juuni 2001 – RT I 2001, 58, 354; 23.02.2011, 8.

⁵⁵ Aedmaa, A. jt (koost). Haldusmenetluse käsiraamat, lk 438.

⁵⁶ Kanger, L. Viidatud töö, lk 32.

⁵⁷ Olle, V. Juridica 2002 / VIII. Viidatud töö, lk 526.

⁵⁸ Kergandberg, E. Viidatud töö, lk 11.

⁵⁹ Kanger, L. Viidatud töö, lk 11.

⁶⁰ Aedmaa, A. jt (koost). Haldusmenetluse käsiraamat, lk 431.

⁶¹ *Ibid*, lk 431.

Halduslepinguga ülesannete üleandmine peab olema kooskõlas vastava volitusnormi piiride mõtte ja eesmärgiga.⁶² Vahest kõige suurem erinevus halduslepingu sõlmimisel haldusakti asemel ongi vormilist laadi: nimelt piisab haldusakti andmiseks üksnes ühe poole nõusolekust, haldusleping aga eeldab menetluse osapoolte konsensust lepingu sõlmimise küsimuses.⁶³

Haldusmenetluse seaduse § 100 kohaselt on haldusleping õiguspärane, kui vastab HMS §-des 54-57 või §-des 89-91 ja § 92 lõikes 2 sätestatud nõuetele. Nimetatud nõudeid kohaldatakse halduslepingule niivõrd kuivõrd need ei ole vastuolus halduslepingu olemusega.⁶⁴ Kokkuvõtlikult on haldusleping õiguspärane, kui on antud pädeva haldusorgani poolt, kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Haldusleping sõlmitakse alati kirjalikult.⁶⁵

Seaduseandja on kohalikule omavalitsusele andnud laiaulatusliku diskretsiooniruumi kaalumaks, kas ülesandeid delegeerida või mitte.⁶⁶ Seega on kohalikul omavalitsusel vabadus otsustada tulenevalt lepinguvabaduse ideest: 1) kas üldse sõlmida leping; 2) kui jah, siis kellega; 3) millise sisuga leping sõlmida. Üksnes nende kolme vabaduse olemasolu annab alust rääkida lepinguvabadusest⁶⁷ ning kohaliku omavalitsuse võimalusest teostada kaalutusõigust halduslepingu sõlmimisel.

Ehkki lepinguline suhe võib tunduda pooli võrdsustava suhtena, siis halduslepingu puhul ei kao avaliku võimu kandja võimupositsioon. Seda kinnitavad tema suuremad volitused lepingulise suhte kujundamisel. Näiteks on talle antud ühepoolne võimalus lepingut muuta ja lõpetada: HMS § 102 lg 2 alusel võib haldusorgan halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Selline kujundusõigus on haldusel üksnes väga erandlikeks juhtudeks ja kergekäeliselt ei või seda kasutada. Võrdluseks olgu märgitud, et võlaõiguses on samasugune lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise nõue, kui muutuvad lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolud, nõudeõigus, mitte kujundusõigus, ehk selle saab maksma panna üksnes kohtu kaudu. Samuti muudetakse haldusorgani otsusel HMS § 104 lg 2 alusel õigusvastane haldusleping õiguspäraseks või lõpetatakse, kui on ilmnunud HMS § 104 lg-s 1 esitatud

⁶²Kergandberg, E. Viidatud töö, lk 19.

⁶³Aedmaa, A., Parrest, N. Haldusleping, lk 10.

⁶⁴Haldusmenetluse seadus. 6. juuni 2001 – RT I 2001, 58, 354; 23.02.2011, 8.

⁶⁵HMS § 99 lg 3.

⁶⁶Merusk, K., Olle, V. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. *Juridica International* 2009 / XVI, lk 33-43.

⁶⁷Hirvoja, M. Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned. *Juridica* 1999 / VII, lk 323-334.

asjaolud (teise poole pahauskus (teadmine õigusvastasusest), valeandmete esitamine, ähvardus, pettus, õigusvastane mõjutamine). Halduslepingu muutmise või lõpetamise korral avaliku huvi kaitseks peab haldusorgan halduslepingu muutmist või lõpetamist põhjendama. Halduslepingu muutmise või lõpetamise korral peab haldusorgan hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju.⁶⁸

Haldusmenetluse seaduse § 103 lõike 1 kohaselt on haldusleping tühine, kui tühine oleks ka sama sisuga haldusakt või kui esinevad asjaolud, mis tingivad tsiviilõigusliku lepingu tühisuse. Sama seaduse § 103 lõikes 2 märgitakse, et tühisele halduslepingule kohaldatakse tsiviilõiguslikele lepingute tühisuse kohta sätestatud.⁶⁹ Sama seaduse § 63 lõike 2 kohaselt on haldusakt tühine kui sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan; sellest ei selgu haldusakti adressaat; seda ei ole andnud pädev haldusorgan; see kohustab toime panema õigusrikkumise; sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita. HMS § 63 kohaselt on tühine haldusakt kehtetu algusest peale.⁷⁰ Tühine võib haldusleping olla kas tsiviil- või avalik-õiguslikest normidest tulenevalt. Kui tühisuse aluseid ei esine, on leping kehtiv ja edasi saab kontrollida tema tühistatavust ja õiguspärasust. Halduslepingu aluseks oleva haldusakti või määruse kehtetuks tunnistamisel muutub ka haldusleping õigusvastaseks. Probleem tekib ka siis, kui haldusakti või määrust muudetakse, nii et muutub ka halduslepingu sisu.⁷¹

Haldusleping jõustub üldjuhul selle sõlmimise hetkest, kuid kui on tarvis kolmandate isikute või asutuste nõusolekut, siis alates nõusoleku saamisest. Piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras ehk selle jõustumine on seotud avaldamisega.

Tallinna Halduskohus on leidnud 10. märtsil 2010 haldusjas nr 3-09-2477 punktis 9, et halduslepingu täitmisel tuleb juhinduda VÕS sätetest. VÕS § 76 lõike 1 kohaselt tuleb kohustus täita vastavalt lepingule või seadusele. VÕS § 76 lõike 3 kohaselt loetakse kohustus kohaselt täidetuks, kui see on täidetud täitmise vastuvõtmiseks õigustatud isikule õigel ajal, õiges kohas ja õigel viisil. VÕS § 100 kohaselt on kohustuse rikkumine võlasuhtest tuleneva kohustuse täitmata jätmine või mittekohane täitmine, sealhulgas täitmisega viivitamine.⁷²

⁶⁸ Kanger, L. Viidatud töö, lk 20.

⁶⁹ HMS § 103 lg 1 ja 2.

⁷⁰ HMS § 63.

⁷¹ Kanger, L. Viidatud töö, lk 24.

⁷² TlnHKO 3-09-2477, p 9.

Halduslepingute kasutamine avalike teenuste osutamisel tekitab aga omakorda küsimuse, kuidas on võimalik teineteisest eristada halduslepinguid ning eraõiguslikke lepinguid (nt töövõtuleping). Nende kahe lepinguliigi eristamine pole mitte üksnes teoreetilise tähendusega, näiteks võib see mõjutada pädeva kohtu valikut. Otsustavaks kriteeriumiks eraõigusliku lepingu eristamisel halduslepingutest on avaliku võimu volituse üleandmise fakti olemasolu.⁷³

Halduskoostöö seaduse § 3 lõige 4 sätestab, et haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui:

1. seadus ei sätesta üksnes halduslepingu sõlmimist;
2. lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi;
3. riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata temal lasuvatest kohustustest;
4. ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.⁷⁴

Haldus- ja eraõigusliku lepingu eristamine on vajalik seetõttu, et määrata poolte õiguste ning kohustuste sisu, kohalduvad õigusaktid ja sellest tulenevalt teada ka lepingu sõlmimise menetlusele esitatavaid nõudeid. Pole iseenesest suurt erinevust, kas haldusorgan valib era- või avalik-õigusliku lepingu: mõlemal on oma kasutusolukorrad ja eelistus sõltub konkreetsest vajadusest. Mõlemal juhul tuleb avaliku võimu kandjal arvestada nii teise poole kui ka kolmandate isikute põhiõiguste ja –vabaduste ning avaliku huvi kaitsega. Samas on äärmiselt tähtis kindlaks määrata, kumb lepingu liik valiti, et selgitada, kas ja kui, siis mis ulatuses on eraisikule üle läinud avaliku võimu volitused, mismoodi tagatakse nende täitmine, kontroll jms. Lõpuks sõltub lepingu liigist ka kohtutee, mis paneb pooled juba hoopis erinevasse positsiooni. Üheks piiripealseks näiteks Eesti kohtupraktikas on olnud EhS § 13 alusel sõlmitud lepingud.⁷⁵ Konkreetse lepinguvormi valikul võib lähtuda nii seaduse sõnastusest kui ka lepingu esemeks olevatest õigustest või kohustustest⁷⁶. Näiteks on planeerimisseaduses § 10 lõikes 6 öeldud, et kohalik omavalitsus sõlmida detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga halduslepingu. Teisel juhul lepingu olemus tuvastatakse lepingu sisust lähtuval - lepingu ese on avalik-õiguslikest normidest tulenevate kohustuste täitmine, leping sõlmitakse haldusakti andmise asemel, leping puudutab isiku avalik-õiguslikke õigusi ja kohustusi.⁷⁷

⁷³ Aedmaa, A. jt (koost). Haldusmenetluse käsiraamat, lk 430.

⁷⁴ Kergandberg, E. Viidatud töö, lk 20.

⁷⁵ Kanger, L. Viidatud töö, lk 7.

⁷⁶ Aedmaa, A., Parrest, N. Haldusleping, lk 12.

⁷⁷ *Ibid*, lk 12.

Eelpool mainitu kohaselt kohaldatakse halduslepingutes võlaõigusseaduse sätteid, kuid siinkohal toob autor välja ühe erisuse, mida võrreldes võlaõiguslike lepingutega halduslepingute puhul käsitletakse. Nimelt tulenevalt riigivastutuse seaduse⁷⁸ §-st 12 jääb kolmandate isikute ees materiaalselt vastutavaks ülesande üleandja ehk siis kohalik omavalitsus.

2.2 Tsiviilõiguslik leping haldusõigussuhetes

Eraõiguslike lepingute tingimusi reguleerivad peamiselt tsiviilõiguse üldosa seadus ning võlaõigusseadus, kus on sisustatud ka lepingu mõiste - VÕS § 8 kohaselt on leping tehing kahe või enama isiku vahel, millega pooled kohustuvad midagi tegema või tegemata jätma ning leping on pooltele kohustuslik täitmiseks. Mõiste tehing tuleneb omakorda tsiviilseadustiku üldosa seadusest⁷⁹, mille § 67 kohaselt on tehing toiming, milles sisaldub kindla õigusliku tagajärje kaasatoomisele suunatud tahteavaldus ning mitmepoolne tehing, mille tegemiseks on vajalik kahe või enama isiku tahteavaldus on leping. Seega klassikalises tähenduses mõistetakse lepinguna igasugust kahe või enama isiku vahelist tahteavalduste kaudu saavutatud kokkulepet, mille eesmärgiks on õigussuhete tekitamine, muutmine või lõpetamine.⁸⁰ Lepingu sõlmimine on alati tahteline tegevus. Kokkuleppe saavutamiseks peavad pooled oma tahet väljendama tahteavaldusega – offerdi ja aktseptiga.⁸¹

Eelmises peatükis oli märgitud, et halduslepingule kehtivad VÕSi nõuded, seega saab öelda, et praktikas on tsiviilõiguslike ja halduslepingute piiritlemine sageli keeruline ning need on omavahel tihedalt seotud.

Haldusorgan võib olla ka eraõiguslikes õigussuhetes võrdväärseks lepingupartneriks, see aga tekitab küsimuse, millal on tegemist avalik-õigusliku ja millal eraõigusliku lepinguga. Vastusest sellele küsimusele sõltub muuhulgas rakendatavate õigusnormide valik, lepingu muutmise ja kehtetuks tunnistamise alused ning kohtualluvuse valik. Lepingu õigusliku iseloom tuleb määratleda objektiivsete kaalutluste alusel, lähtudes sellest, kas lepingu reguleerimisesemeks on pigem eraõiguslikud või avalik-õiguslikud suhted. Tihti võib juhtuda, et sõlmitav leping omab ühiseid kokkupuutepunkte nii eraõiguse kui ka avaliku õigusega, mistõttu võiks seda sõlmida nii eraõigusliku kui ka halduslepinguna.⁸² Halduskoostöö seaduse § 3 lõike 4 kohaselt võib haldusülesande täitmiseks volitamise korral sõlmida

⁷⁸ Riigivastutuse seadus 02. 05. 2001 - RT I 2001, 47, 260; 13.09.2011, 11, § 12.

⁷⁹ Tsiviilseadustiku üldosa seadus 27. 03. 2002 – RT I 2002, 35, 216; 06.12.2010, 12, § 67.

⁸⁰ Kull, I. Viidatud töö, lk 7.

⁸¹ *Ibid*, lk 9.

⁸² Aedmaa, A., Parrest, N. Haldusleping, lk 12.

tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist; lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasutavatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.⁸³

Lepinguvabaduse põhimõttest tulenevalt on tsiviilõiguslike lepingute sõlmimine peaaegu alati lubatud, arvestades vaid seadustes, eelkõige võlaõigusseaduses sätestatud reegleid. Küll aga tuleb tsiviilõiguslike lepingute puhul arvestada, et teatud maksumuse piirmäära ületavate lepingute puhul on riigihangete seaduses sätestatud lepingute sõlmimise kohta eraldi menetluskord, sealhulgas seatakse nõuded, millistele kriteeriumitele peab vastama lepingupartner.⁸⁴

TSÜS⁸⁵ § 77 ja VÕS⁸⁶ § 11 kohaselt võib lepingu sõlmida mistahes vormis, kui seaduses ei ole sätestatud lepingu kohustuslikku vormi. Haldusmenetluse seadus seab kirjaliku vorminõude halduslepingule, samas riigihangete seaduse § 5 lõike 1 kohaselt peab hankelepingu hankijaga sõlmima kirjalikus vormis, kui selle maksumus ilma käibemaksuta on vähemalt 10 000 eurot⁸⁷, seega tulenevalt eeltoodust ei pea alati kirjalikku vorminõuet haldusorganid lepingute sõlmimisel järgmina. Samas autori arvates oleks kirjaliku vorminõude järgimine vajalik, kuigi lepingu kohustuslik vorm saab tuleneda ainult seadusest, kuna sellisel juhul on lihtsamini tõendatav lepingu olemasolu. Seaduses sätestatud vorminõuete rahuldamata jätmise õiguslik tagajärg on lepingu tühisus.⁸⁸

2.3 Ehitusseaduse § 13 alusel sõlmitav leping

Planeeringute koostamise delegeerimise puhul eraõiguslikule isikule ei ole küsimust, kas tegemist on halduslepinguga või tsiviilõigusliku lepinguga, kuna PlanS § 10 lg 6 kohaselt võib kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise korraldamise osaliseks üleandmiseks.⁸⁹ Keerulisem on EhS § 13 kohase lepinguga, kuna seaduseandja ei ole määratlenud lepingu vormi, millega teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamist kohalik omavalitsus üle anda võib, kuigi EhS § 13 annab võimaluse ülesande delegeerimiseks, märkides, et loetletud objektide

⁸³ HKTS § 3 lg 4.

⁸⁴ Kergandberg, E. Viidatud töö, lk 11.

⁸⁵ TSÜS § 77.

⁸⁶ VÕS § 11.

⁸⁷ Riigihangete seadus. 24. 01. 2007 – RT I 2007, 15, 76; 06.07.2012, 13, § 5 lg 1.

⁸⁸ Varul, P., Kull, I., Kõve, V., Käerdi, M. Võlaõigusseadus I kommenteeritud väljaanne lk 49.

⁸⁹ Planeerimisseadus. 13. 11. 2002 - RT I 2002, 99, 579; 01.03.2013, 3, § 10 lg 6.

ehitamise tagab kohalik omavalitsus, kui ei ole kokku lepitud teisiti⁹⁰ Seadus annab võimaluse delegerida objektide väljaehitamine huvitatud isikule, kuid pole määratlenud vormi, kuidas seda teha. Määratlematus on tekitanud olukordi, kus kohtud on lahendanud kohaliku omavalitsuse ja huvitatud isiku vahel sõlmitud lepingust tulenevaid vaidlusi nii haldus- kui ka tsiviilküsimusena.

Nii näiteks on Tallinna Halduskohus 5. juunil 2012 teinud määruse haldusasjas nr 3-12-673, mille kohaselt jättis menetlusse võtmata Rae Vallavalitsuse kaebuse R.P. ja Kivinuka Kinnisvara OÜ vastu kohustamaks täitma Kivinuka Kinnisvara OÜ, R. P., ja Rae Vallavalitsuse vahel 25. juunil 2003 sõlmitud detailplaneeringu järgsete teede ning tehnovõrkude ja - rajatiste väljaehitamise kohustuste lepingut. Kohus selgitas määruse punktis 5. viidates Riigikohtu 20. oktoobri 2003 lahendile 3-3-1-64-03, et halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Tallinna Halduskohus asus seisukohale, et vaidlusalune leping ei kvalifitseeru halduslepinguks, kuna see ei anna üle Kivinuka Kinnisvara OÜ-le ega R. P.-le mingeid avaliku võimu volitusi ega reguleeri ka kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seega on tegemist tsiviilõigusliku lepinguga, mida toetab ka asjaolu, et vaidlusaluse lepingu osas on alustatud tsiviilasja Harju Maakohtus.⁹¹

Samas on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 16. jaanuari 2007 otsusepunktis 20 asjas nr 3-4-1-9-06 asunud seisukohale, et EhS §-st 13 tulenev kohustus tagada detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanalisatsiooni väljaehitamine kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni kujutab endast olemuslikult kohaliku omavalitsuse omapädevusse kuuluvat ülesannet KOKS § 6 lõike 3 punkti 1 mõttes. Sama otsuse punktides 28 ja 29 märkis kolleegium, et pannes kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada eelpool nimetatud objektide väljaehitamine kuni ehitusloani märgitud maaüksuseni, on seadusandja valinud eelnimetatud eesmärgi saavutamiseks sobiva vahendi, sest see on suunatud muu hulgas nii piirkonna tervikliku ruumilise arengu, keskkonnakaitse kui ka elanike ohutuse tagamisele ning muudel isikutel või muude vahenditega ei ole võimalik samaväärset kaitset sama hästi saavutada, kuna kohalik omavalitsus suudab kõige paremini korraldada nimetatud kohaliku elu küsimuste lahendamist (seda kas iseseisvalt või kokkuleppel huvitatud isikutega).⁹²

⁹⁰ EhS § 13.

⁹¹ TlnHKm 3-12-673.

⁹² RKPJKo 3-4-1-9-06.

Haldusasjas nr 3-3-1-35-04 punktis 14 märkis Riigikohtu halduskolleegium, et tegemist on halduslepingu tunnustele vastava kokkuleppega.⁹³

Nende näidete põhjal saab öelda, et ühtset praktikat ei ole jätkuvalt. Seetõttu on hädavajalik õigusliku selguse huvides lahendada küsimus, kas tegemist on haldus- või tsiviilõigusliku lepinguga. Lisaks sellele, et puudub selgus lepingupooltele, kas võimalike vaidluste korral tuleks pöörduda haldus- või maakohtu poole, erineb oluliselt ka kaebuselt tasutav riigilõiv. Kui asja lahendab halduskohus, siis on riigilõivuseaduse § 57¹ lõigete 1 ja 2 kohaselt riigilõiv 15 eurot või kahju hüvitamise või alusetu rikastumise teel saadu tagastamiseks esitatud kaebuselt 3 protsenti summast, kuid mitte vähem kui 15 eurot ja mitte rohkem kui 750 eurot, siis maakohtusse pöördudes sõltub riigilõivu summa hagihinnast ning arvestades, et EhS § 13 kohaste objektide rajamine on suure maksumusega, mistõttu riigilõivu summa võib olla kordades suurem eelpool nimetatust. Autor nõustub siinkohal Riigikohtuga, et tegemist on halduslepinguga, kuna hoolimata sellest, kas lepingupartner täidab ülesandeid või ei jääb kohustus küsimus lahendada delegeerijale - kohalikule omavalitsusele.

Lepinguvabaduse idee, mis seisneb eelkõige vabaduses valida, milline leping sõlmida, millise sisuga, kellega ja millises vormis, oli tuntud juba rooma õiguses.⁹⁴ Kuivõrd on lepinguvabadus tagatud EhS § 13 alusel sõlmitavates teede- ja tehnorajatiste valmishitamise lepingus? Kui ühelt poolt on kohaliku omavalitsuse tahe anda üle kohustus rajada detailplaneeringu kohased avalikult kasutatavad teed ja tehnovõrgud ning teisel pool planeeringust huvitatud isik, kes soovib reeglina vaid oma kinnistule määratavat ehitusõigust ellu viia ning ei ole huvitatud täiendavate kohustuste võtmisest, siis ilmselt ei saa rääkida kahepoolsest tahteavaldusest avalikult kasutatavate teede ja tehnovõrkude rajamiseks ja täielikust lepingu sõlmimise vabadusest. Vabadus valida, kas ja millises mahus leping sõlmida sisuliselt puudub.

Kohalikul omavalitsusel on laiaulatuslik kaalutusõigus detailplaneeringute menetlemisel⁹⁵, seega võib kokkuleppe mittesaavutamisel kohalik omavalitsus otsustada, et planeeringut ei võeta vastu või ei kehtestata. Riigikohus on haldusasjas nr 3-3-1-66-08 leidnud järgmist: kohalik omavalitsus võib kehtestada sellise planeeringu, mis on realiseeritav, sealhulgas ka avalike teede, kommunikatsioonide ja muude infrastruktuuri objektide osas. Kohaliku omavalitsuse tagamiskohustus EhS § 13 tähenduses seondub vajadusega leida raha

⁹³ RKHKo 3-3-1-35-04.

⁹⁴ Kull, I. Viidatud töö, lk 27.

⁹⁵ Viide kohaliku omavalitsuse laiaulatuslikule kaalutusõigusele on näiteks RKHKo 3-3-1-42-02 punktides 10,11.

detailplaneeringukohaste teede ja tehnovõrkude rajamiseks.⁹⁶ Samas asjas asus kolleegium seisukohale, et kohalikul omavalitsusel rahaliste vahendite puudumine võib olla piisav alus detailplaneeringu kehtestamata jätmisel. Kaalutlusõigust kasutades peab kohalik omavalitsus hindama, missugune on otsustuse mõju isikute õigustele ja vabadustele (omandiõigusele, ettevõtlusvabadusele jne) ning kas detailplaneeringu mittekehtestamine on põhjendatav ülekaaluka avaliku huviga. Võimalik õiguste piirang peab olema proportsionaalne ja otsus peab vastama võrdse kohtlemise põhimõttele. Raha puudumise kui argumendi või kaalutluskriteeriumi sobivust hinnates tuleb arvestada asjaolu, et vahendite olemasolu või puudumine detailplaneeringute täitmisega seonduvate kulude katmiseks on kohalikul omavalitsusorganil üldjoontes teada juba detailplaneeringu menetlemise algatamisel. Seetõttu peaks kohalik omavalitsus juba planeeringutaotluse läbivaatamisel kaaluma, millised kulutused võivad kaasneda selle planeeringu täitmisega ning vajadusel läbi rääkima planeeringu tellijaga nende kulutuste katmise tingimused. Sellisel juhul on taotleja juba eelnevalt informeeritud kohustustest, mis tekivad detailplaneeringu kehtestamisel ning tal on võimalik planeeringutaotlusest loobuda või seda muuta.⁹⁷

Siinkohal peatub autor Riigikohtu otsusel 3-3-1-26-10⁹⁸, mille puhul autor leiab, et tegemist on omamoodi märgilise otsusega. Otsuse punktis 14 märkis Riigikohus, et kui detailplaneeringu algatamise taotlemise staadiumis ei ole kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu taotleja jõudnud kokkuleppele ning vastavate kulutuste kandmist taotleja poolt ei ole kohalik omavalitsus märkinud oma kirjalikus seisukohas, mis on taotlejale edastatud, tuleb eeldada, et EhS §-s 13 märgitud tagamiskohustuse alusel on vastavate tööde tegemine ja selle eest tasumine kohaliku omavalitsuse ülesanne. Kokkuleppe EhS §-s 13 sätestatud tööde teostamiseks ja rahastamiseks võib kohalik omavalitsus sõlmida detailplaneeringu taotlejaga ka hiljem kui aga detailplaneeringu taotleja ei ole siis nõus kokkuleppe tingimustega, peab kohalik omavalitsus ikkagi vastavad tööd tegema ja nende eest tasuma või arvestama planeeringu kehtestamata jätmisel võimalusega, et tal tuleb hüvitada planeeringu taotleja detailplaneeringu koostamisel kantud kulud.

Kas Tallinnas, kus detailplaneeringu taotlejat teavitatakse korduvalt nimetatud lepingu sõlmimise vajadusest ning detailplaneeringu algatamisel sõlmitavas nn.

⁹⁶ RKHKo 3-3-1-66-08.

⁹⁷ RKHKo 3-3-1-66-08.

⁹⁸ RKHKo 3-3-1-26-10.

delegeerimislepingus⁹⁹ on samuti sees punktid, mis viitavad lepingu sõlmimise vajadusele, on piisav kokkulepe kohustuse täitmise üleandmiseks? Detailplaneeringu algatamisel realselt rajamist vajavaid ehitusmahte ei ole alati võimalik hinnata ning nende rajamise maksumust arvutada. Kuna detailplaneering on koostöös avalikkusega valmiv dokument, kus püütakse leida tasakaal avalike ja erahuvide vahel, siis planeeringu menetlusprotsessist tulenevalt võib planeeritav ala või olukord muutuda ka pärast detailplaneeringu vastuvõtmist.

Avaliku huvi mõistet kasutatakse haldusmenetluses ja eriti planeerimismenetluses sageli. Oma loomult on avalik huvi määratlemata õigusmõiste, millele ammendavat definitsiooni anda ei saa,¹⁰⁰ kuid planeerimismenetluses mõeldakse avaliku huvi all kasu, mida saab suurem kogukond ning sageli kasutatakse avaliku huvi mõistet kitsendamaks eraomaniku huve.

Planeerimisseaduse¹⁰¹ kohaselt toimub pärast detailplaneeringu vastuvõtmist detailplaneeringu avalik väljapanek, kus kõik, kes soovivad saavad oma ettepanekuid ja vastuväiteid esitada. Mitte alati, kuid on juhtumeid, kus detailplaneeringut tuleb pärast avalikustamist oluliselt muuta ning see suunatakse täiendavale avalikule väljapanekule.¹⁰² Tulenevalt eeltoodust võib muutuda ka algne kontseptsioon võimalikest rajatavatest objektidest ning ehitusmahtudest, mistõttu ei ole otstarbekas detailplaneeringu algatamise staadiumis kokku leppida EhS §-s 13 nimetatud objektide valmishitamise ulatuses. Autor leiab, ja samuti toetab seda senine praktika, et üldjuhul on selline Tallinnas ja ka mitmetes teistes kohalikes omavalitsustes kasutatav teavitusviis¹⁰³ piisav, hilisema kokkuleppe sõlmimiseks.

Olulisteks probleemiks võib nimetada ka EhS § 13 esitatud objektide loetelu on puudulikkust ja seda, kas kohalik omavalitsus vastutab lõpptarbija - avalikkuse ees ülesande täitmise eest või ei. Näiteks on Tallinna Halduskohus 11. jaanuari 2011 otsuse punktis 42 haldusasjas

⁹⁹ Tallinna Linnaplaneerimise Ameti ja planeeringust huvitatud isiku vahel sõlmitava planeeringu koostamise tellimise ja koostamise õiguse üleandmise lepingu (kahepoolne) ning planeeringu koostamise õiguse üleandmise lepingu (kolmepoolne) vormid autorile kättesaadavad.

¹⁰⁰ Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Juridica 2005 / III, lk 187.

¹⁰¹ PlnS § 18.

¹⁰² Viimase aja markantsemad näited Tallinnas on :Tallinna Linnavalitsuse 30. juuni 2008 korraldusega nr 1279-k vastuvõetud Tallinna Kalasadama ümbruse detailplaneeringu vastuvõtmine Põhja-Tallinnas. Arvutivõrgus: https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=111841&fd=1&leht=2&q_sort=elex_akt.akt_vkp (18.05.2013), mida on pärast vastuvõtmist korduvalt muudetud ning korraldatud ka mitu uut avalikku väljapanekut ning samuti Tallinna Linnavolikogu 21. märtsi 2013 otsusega nr 33 kehtestatud Regati pst 1 // 3 // 5 kinnistu ja lähiala detailplaneeringu kehtestamine Pirita linnaosas. Arvutivõrgus: https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=125286&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp (18.05.2013), mida samuti enne detailplaneeringu kehtestamist muudeti ning seoses sellega muutus ka EhS § 13 kohaste objektide valmishitamise lepingu maht.

¹⁰³ Viited võimalikule EhS § 13 lepingule detailplaneeringu algatamise eel sõlmitavas nn delegeerimislepingus.

nr 3-09-1796 leidnud, et EhS § 13 ei reguleeri ühisveevärgi ja – kanalisatsiooni väljaehitamise tagamist.¹⁰⁴ Samas punktis leidis kohus, et ka EhS §-s 13 toodud detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanalisatsiooni väljaehitamise tagamise kohustusest on kohalik omavalitsusel võimalik vabaneda, pannes selle kokkuleppega detailplaneeringu koostamise või ehitusloa taotlejale.¹⁰⁵ Autor nõustub, et EhS § 13 ei reguleeri ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni rajamist, samuti ei reguleeri see ka mänguväljakute vm taoliste objektide arendamist, samas praktikas on vajadus loetelu laiendamiseks, et oleks võimalik tagada era ja avaliku huvi tasakaalustamine planeeringumenetluses. Töö autor ei saa nõustuda kohtu seisukohaga, et kohalik omavalitsus saab vabaneda kohustusest, kui annab ülesande taotlejale. Samale seisukohale on asunud ka Tallinna Ringkonnakohus asjas 3-09-1796, kus kohus rahaldas T. Sau apellatsioonikaebuse Rae Vallavalitsuse vastu, märkides punktis 8, et asjaolu, et kohalik omavalitsus on EhS § 13 alusel andnud tehnorajatiste väljaehitamise kohustuse üle arendajale, ei välista üksikisiku õigust nõuda kohalikult omavalitsuselt KOKS §-s 6 nimetatud ülesannete täitmist. Seega pärast EhS § 13 järgse kokkuleppe sõlmimist ei saa kohalik omavalitsus asuda seisukohale, et ühisveevärgi ja - kanalisatsiooni toimimise tagamine ei ole enam tema kompetentsis.¹⁰⁶ Tallinna Ringkonnakohus on märkinud haldusasjas 3-09-1814, et EhS §-st 13 koostoimes KOKS § 6 lõikega 1 võib tõepoolest järeldada, et kohaliku omavalitsuse kohustuseks on tagada, et elamumaad oleks varustatud juurdepääsuga avalikult kasutatavale teele, ning vajalikus ulatuses haljastuse, välisvalgustuse ja vihmakanalisatsiooni väljaehitamine elurajoonides. Niisiis piiravad uute maa-alade elamuehituseks kasutusele võtmiseks detailplaneeringute algatamist ja ehituslubade väljastamist kohaliku omavalitsuse üksuse rahalised võimalused. EhS § 13 eesmärgiks on võimaldada detailplaneeringu algatamist ja ehitusloa väljaandmist ka sellises olukorras, kus kohalik omavalitsus ei soovi kanda sellega kaasnevat kulutusi selles sättes nimetatud infrastruktuuri tagamisele, kui selle kohustuse võtab endale detailplaneeringu koostamise või ehitusloa taotleja. EhS § 13 nimetatud eesmärgist tulenevalt ei saa sätet tõlgendada selliselt, et detailplaneeringu või ehitusloaga hõlmatud maaüksuse omanikul säiliks sõltumata selle sätte alusel detailplaneeringu koostaja või ehitusloa taotlejaga sõlmitud kokkuleppes õigus nõuda kohalikult omavalitsuselt, et viimane tagaks oma kulul sättes nimetatud infrastruktuuri väljaehitamise maaüksuseni. Maaüksuse igakordne omanik peab endale selgeks tegema, kuidas on selle maatüki suhtes korraldatud EhS §-s 13 nimetatud infrastruktuuri tagamine.

¹⁰⁴ TlnHKo 3-09-1796.

¹⁰⁵ TlnHKo 3-09-1796.

¹⁰⁶ TlnRnKo 3-09-1796.

Kohalik omavalitsus ei vastuta tema ees detailplaneeringu koostaja või ehitusloa taotleja kohustuste täitmise eest. Seetõttu nõustub ringkonnakohus vastustaja ja halduskohtuga, et EhS § 13 kohaselt tagab kohalik omavalitsus detailplaneeringukohase infrastruktuuri väljaehitamise juhul, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti. Ebaõige on apellantide seisukoht, nagu oleks Tallinna Ringkonnakohus 01.06.2011 otsuses nr 3-09-1796 või Riigikohus asunud seisukohale, et EhS § 13 kohaselt lasub detailplaneeringu järgse infrastruktuuri väljaehitamise kohustus kohalikul omavalitsusel juhul, kui arendaja ei täida temal lasuvat väljaehitamiskohustust.¹⁰⁷ Tulenevalt kahest viimasest näitest on Tallinna Ringkonnakohus teinud täiesti vastupidise otsuse samasisulises vaidluses.

Autor on seisukohal, et juhul kui lepingupartner, kellele delegeeriti vastavasisulised ülesandeid ei saa või ei taha ülesandeid täita, tuleb kohalikul omavalitsusel siiski vastutada kolmandate isikute ees, kelle huvisid seeläbi kahjustatakse. Arvestades kohtute vastuolulisi otsuseid on vajalik edaspidiste vaidluste lahendamise huvides võtta ühtne seisukoht, kas omavalitsusele jääb või ei jää kohustus tagada objektide rajamine kui lepingupartner kohustusi ei täida.

Sissejuhatuses tõi autor välja Tallinnas Kadaka asumisse kavandatud lasteaia rajamise, mille täitmiseks vastavasisuline tingimus lisati detailplaneeringu kehtestamiseks antud haldusakti, siis ilmselt ei ole see parim näide, millega EhS § 13 laiendada. Sageli tekib detailplaneeringu menetlemisel olukordi, kus terviklikuma ja inimsõbralikuma linnaruumi¹⁰⁸ kujundamisel on vajalik kavandada ka avalikult kasutatavaid mänguväljakuid, koorte jalutamisealasid või miks mitte ka sotsiaalobjekte nagu lasteaiaid või võimalik, et ühel päeval on nõudlus ka eakate päevakodu või multifunktsionaalse vabaaja veetmise koha rajamise järele. Nagu töö autor varasemalt märkis, siis otsest alust seadusandlus selliste objektide rajamise delegeerimiseks tänasel päeval ei anna. Igasugune avaliku halduse egiidi all ettevõetu peab põhiseaduse § 3 valguses leidma oma sideme selleks volituse andva normiga, see side peab olema verbaliseeritud, seega nähtav ka asjasse mittepühendatu jaoks. Asjaolu, et sooritava halduse esemeks oleva avaliku teenuse pakkumine ei ole sageli seaduses *expressis verbis* sätestatud, ei pruugi veel tähendada seadusliku aluse puudumist. Seaduslik alus võib olla antud ka diskretsiooninormi, määratlemata õigusemõiste või neid kombineeriva normi kaudu. Näiteks annab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 3 punkt 2, kuivõrd KOV-i poolt

¹⁰⁷ TlnRnKo 3-09-1814.

¹⁰⁸ Autori tööst lähtuvalt kasutatud sõna linnaruum, kuid selle võib asendada ka elukeskkonnaga.

osutatavate avalike teenuste loetelu ei ole KOKS § 6 lg 1 p 2 järgi ammendav, üldvolutuse vallale või linnale korraldada ka muid kohaliku elu küsimusi.¹⁰⁹

Tallinn Linnavolikogu 6. septembri 2012 otsusega nr 21 kehtestatud Tallinna linna ehitusmääruse¹¹⁰ § 16 lõikes 2 laiendatakse EhS §-s 13 esitatud objektide loetelu, märkides, et vajadusel lepitakse kokku ka muude krundile kavandatavate rajatiste (parklad, mänguväljakud jms) valmis ehitama kohustatud isik ja valmishitamise tähtaeg. Loetelu lõpetamine määramatusega võimaldab küll objektide loetelu laiendada sisuliselt piiramatult, kuid osapoolte õiguskindluse huvides on vajalik konkretiseerida võimalike kohustuste loetelu. Näitena võib tuua Tallinna Linnavolikogu 16. novembri 2006 otsuse nr 329 Tallinna parkimise korralduse arengukava aastateks 2006 - 2014¹¹¹, mis annab võimaluse normatiivse parkumiskohtade vajaduse väljaselgitamiseks planeeritaval alal. Analoogselt nimetatud arengukavale on tõenäoliselt võimalik luua mudel, mis võimaldab välja arvutada sotsiaalobjektide rahastamise vajaduse. Võimalike kohustuste tekkimist võib siduda leibkondade arvu, ehitusaluse pinna, planeeritava ala suuruse vm kokkulepitud parameetritega. Teede ja tehnovõrkude rajamise maksumuse arvestamiseks on valdkonna spetsialistidel olemas kalkulatsioonid, mille alusel arvestatakse objektide rajamisega seonduvaid kulusid ning seega on võimalik leida lepingu sõlmimise hetkel objekti valmishitamise eeldatav maksumus.

Kohtupraktika on sotsiaalobjektide valmishitamise kohta vastuoluline. Riigikohus on haldusasjas 3-3-1-26-10 punktis 15 asunud seisukohale, et omavalitsus peab enne detailplaneeringu algatamist detailplaneeringu taotlejaga kokku leppima ning otsustama nii EhS §-s 13 sätestatud tööde teostamise ja finantseerimise tingimused kui vajaduse korral ka muud tingimused, sh. sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamise ja rahastamise. Samas punktis märkis kohus, et see kui mõned arendajale pandud kohustustele vastavad objektid asuvad mõnel juhul väljaspool planeeringuala ei tähenda see seda, et need ei vasta detailplaneeringule või pole sellega seotud.¹¹² Tallinna Halduskohus jõudis sama küsimuse lahendamisel 19. juuni 2009 otsuses haldusasjas nr 3-08-625 järeldusele, et Rae Vallavolikogu vaidlustatud otsuses ei ole märgitud õiguslikku alust, millest tuleneb kohalikule omavalitsusele

¹⁰⁹ Hirvoja, M. Viidatud töö, lk 326

¹¹⁰ Tallinna Linnavolikogu 6. septembri 2012 määrus nr 21 Tallinna linna ehitusmäärus. Arvutivõrgus: https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=123864&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp (18.05.2013)

¹¹¹ Tallinna Linnavolikogu 16. novembri 2006 otsus nr 329 Tallinna parkimise korralduse arengukava aastateks 2006 - 2014. Arvutivõrgus: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=106241> (18.05.2013)

¹¹² RKHKo 3-3-1-26-10

territoriaalplaneerimise korraldamisel õigus nõuda detailplaneeringu tellijalt kohaliku omavalitsuse sotsiaalobjekti finantseerimist.¹¹³

Tulenevalt eeltoodust on autor seisukohal, et seadusandluses on objektide loetelu vajalik laiendada, mis võimaldaks kokkuleppeid sõlmida lihtsamalt. Samas peab arendaja kohustus avaliku ruumi objektide ehitamisel olema proportsionaalne kasuga, mida tema soovitud detailplaneeringu kehtestamisel saab. Ei ole proportsionaalne ja õiglane nõuda ühe väikeelamu krundi planeerimisel suures mahus tänavate või avalikult kasutatava haljastuse rajamist, samas kui sadade korterite kavandamisel asumisse kavandatava lasteaia, kas täielikult või osaliselt rajamine arendaja kulul on vähem koormav, kuna saadav kasu on suurem, kui kulud, mida tuleb kanda.

Autori subjektiivne arvamus on, et võrreldes läinud kümnendi kinnisvarabuumi perioodiga on muutunud teadlikumaks ka tarbija - koduostja, kes soovib terviklikku lahendust, mitte ainult karpi põllul. Üha olulisemaks on muutunud nii valmis ehitatud teede ja trasside kui ka sotsiaalsete objektide (mänguväljakud, lasteaiaid jm) olemasolu. Jätkuvalt on suurel määral arendajaid, kes soovivad minimaalse kuluga saada maksimaalset tulu, samas avalikku ruumi panustamata. Samas on üha rohkem neid, kel on pikaajalised kogemused kinnisvara arendamisel ning seeläbi on jõudnud arusaamisele, et kvaliteet on kvantiteedist olulisem ning koostöös omavalitsusega soovivad luua head elukeskkonda, mis arvestaks võimalikult paljude huve.

Avalike huvide ja erahuvide (planeeringust huvitatud isiku huvid) tasakaalustamine toimub läbi diskretsiooniõiguse teostamise ja koostöö. Autor on seisukohal, et regulatsiooni täiendamine on vajalik, kuna eelmise kümnendi kogemustele toetudes, on paljud kohalikud omavalitsused nõudnud ebamõistlikult suuri panuseid arendusest huvitatud isikutelt. Loomulikult lepinguvabaduse põhimõttel võib kohalik omavalitsus ja arendusest huvitatud isik nimetatud kohustustes kokku leppida, kuid arvestades, et lõpliku otsuse planeeringu kehtestamisel või mitte kehtestamisel teeb kohalik omavalitsus, tuleb välistada olukord, kus ebamõistlikult suure summa küsimine, välistab ka planeeringu kehtestamise. Seetõttu on mõistlik seada mingid maksimumpiirid seotuna leibkondade arvu, ehitusaluse pinna, planeeritava ala suuruse vm kokkulepitud parameetritega. Loogiline, et kümne kortermaja kavandamisega on vajalik suurem panus avalikes huvides kui ühe eramu kavandamisel. Keeruline on leida tasakaalu, et arendusest huvitatud isikutel säiliks teadmine, et neilt

¹¹³ TlnHKO 3-08-625

nõutavad kohustused ei ole ülemäära suured ning samas jääks kohalikule omavalitsusele ka neile omane kaalutlusruum tervikliku linnaruumi kujundamisel.

Siinkohal üks näite kohtuvaidlusest OÜ Agenor vs Rae Vallavalitsus¹¹⁴, kus kohtuotsuse punktist 5 selgub, et Rae Vallavalitsus soovis sõlmida osaühinguga lepinguid, kus oli märgitud 19 kohustust ning õiguskaitsevahenditena leppetrahv summas miljon krooni ning lisaks soov seada hüpoteek kaebaja kinnistule 6 miljoni krooni väärtuses, lisaks soovis vallavalitsus 1,8 miljoni krooni tasumist nõ sotsiaalse infrastruktuuri tasuna. Siinjuures tuleb märkida, et detailplaneeringuala oli 3,0 hektarit ning kavandati väikeelamuid. Kuigi vaidlus ei olnud iseenesest summade suuruses vaid selles, millal vallavalitsus oma nõudmise esitas, on eelpool toodud numbrid üheks näiteks, milliseid tagatisi soovivad kohalikud omavalitsused arendajatelt.

2.4 Võimalikud vahendid lepingu täitmise tagamiseks

Töö sissejuhatuses tõi autor näite uppuvate külade probleemist, kus kohaliku omavalitsuse lepingupartnerid ei ole soovinud või saanud endale võetud kohustusi täita ning kuna kohtuvaidlused kestavad kaua ning samal ajal on lepingupartnerid "kadunud"- pankrotistunud, likvideeritud, siis on omavalitsustel tõsiseid probleeme, kuidas lahendada tekkinud olukordi.

Üheks võimalikuks lahenduseks on valida sobiv tagatis, mis annaks lepingupartneritele kindlustunde. Õiguskaitsevahendi valimisel tuleb lähtuda proportsionaalsusest samas peab see olema võimalikult tõhus et tagataks lepingus kokkulepitu ellu viimise. Lepingus võib kokku leppida tagatiste ja kõrvalkohustuste osas. EhS § 13 kohaste lepingute spetsiifikast lähtuvalt rakendatakse õiguskaitsevahendina lepingu täitmise nõudmist ning lepatakse kõrvalkohustusena kokku leppetrahvis või seatakse nõude tagamiseks hüpoteek.

Leppetrahvi määratletakse kui kõrvalkohustust. See tähendab, et leppetrahvi maksmise kohustus kehtib niivõrd, kuivõrd kehtib peakohustus.¹¹⁵ Leppetrahvi mõiste on toodud VÕS §-s 158, mille kohaselt on leppetrahv lepingus ette nähtud lepingut rikkunud lepingupoole kohustus maksta kahjustatud lepingupoolele lepingus määratud rahasumma. Lisaks märgib VÕS § 159, et kahjustatud lepingupool võib lisaks leppetrahvile ka kohustuse täitmist. Aga kohustuse täitmist ei või lisaks leppetrahvile nõuda, kui leppetrahv lepiti kokku mitte kohustuse täitmisele sundimiseks vaid selle asendamiseks.¹¹⁶ Leppetrahvi kohaldatakse

¹¹⁴ RKHKo 3-3-1-26-10

¹¹⁵ Oidermaa E. Ehitusõigus. Tallinn: TTÜ kirjastus 2007, lk 250

¹¹⁶ Võlaõigusseadus 26. 09. 2001 – RT I 2001, 81, 487, 05.04.2013, 4

kohaldatakse üldjuhul kokkuleppel ühekordselt tasumisele kuuluva summana.¹¹⁷ Nii on näiteks Tallinna linna EhS § 13 kohases lepingus punkt:kohustub maksma Tallinna linnale leppetrahvi punktis 3.3 sätestatud kohustuse rikkumise korral 3% detailplaneeringuga ettenähtud teede ehituse või haljastuse ja tehnovõrkude rajamise maksumusest. Leppetrahvi suuruse arvutamisel lähtutakse ehitamata teede ja rajamata haljastuse ning tehnovõrkude maksumusest leppetrahvi nõude esitamise hetkel.¹¹⁸ Toodud näites ei välista leppetrahvi maksmine kohustuse täitmist nõudmast, kuna kokku pole lepitud, et leppetrahvi maksmine asendab kohustuse täitmist.

Seega on leppetrahvi eesmärgid kompenseerida kohustuse rikkumisega tekitatud kahju kokkulepitud suuruses ning sõltumata tegeliku kahju suurusest või selle tõendamisest lihtsustada kahju hüvitamise nõude realiseerimist ja sundida võlgnikku kohustuse täitmisele.¹¹⁹ Leppetrahvi saab nõuda ainult juhul, kui pooled on selles kokku leppinud.¹²⁰

Leppetrahvil on seadusest tulenevalt kaks funktsiooni. Ühelt poolt on leppetrahvil kui kohustuse täitmise sunnivahendil võlgniku suhtes preventiivfunktsioon ehk survefunktsioon, mille eesmärk on tagada lepinguliste kohustuste täitmine ja võimalike lepingurikkumiste vältimine tulevikus. Teiselt poolt täidab leppetrahv ka lepingu rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise ehk õiguskaitsevahendi funktsiooni, tagades võlausaldaja jaoks õiguse nõuda leppetrahvina kokkulepitud rahasumma maksmist kui miinimumhüvitist.¹²¹

Arvestades, et halduslepingule kohaldatakse VÕS sätteid, siis on võimalik halduslepingutes kokku leppida ka leppetrahvis.

Teine võimalus suurendada just kohaliku omavalitsuse kindlustunnet on seada lepingupartneri kinnistule hüpoteek. Hüpoteegi seadmine toob kaasa ka lepingu vormi küsimuse, kuna kinnisasjadega seonduvad tehingud peavad olema notariaalselt tõestatud vormis, tulenevalt AÕS § 326. Seega kui leppetrahvis võib kokku leppida ka lihtkirjalikus lepingus, siis hüpoteeki seades tuleb lepingupartneritel broneerida aeg notari juures ning lahendada ka küsimus, kes tasub notaritasud.¹²² Kuna eelpool on korduvalt mainitud, et üheks põhjuseks, miks omavalitsused ülesandeid delegeerivad on rahalised põhjused, siis autori hinnangul on

¹¹⁷ Oidermaa E. Viidatud töö, lk 252

¹¹⁸ väljavõtte Tallinna Linnaplaneerimise Ameti ja planeeringust huvitatud isiku vahel sõlmitavast EhS § 13 kohaste kohustuste üleandmise lepingust. Autorile kättesaadav.

¹¹⁹ Varul, P. jt (koost). VÕS.komm vlj, lk 537.

¹²⁰ *Ibid*, lk 537.

¹²¹ Varul, P. jt (koost). VÕS.komm vlj, lk 537.

¹²² Notariaadiseaduse. 06.12.2000 - RT I 2000, 104, 684; 30.12.2010, 8, § 29 lõike 2 kohaselt saab notar ametitoimingute eest notari tasu seaduses. 20.03.1996 - RT I 1996, 23, 456; 19.12.2012, 9 ettenähtud tasu.

üsna tõenäoline, et nimetatud tasud jäävad huvitatud isiku so kinnistuomaniku (kinnisvaraarendaja) kanda.

Hüpoteek on asjaõigusseaduse § 325 kohaselt kinnispant ning kinnisasja võib hüpoteegiga koormata selliselt, et isikul, kelle kasuks hüpoteek on seatud on õigus hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamisele panditud kinnisasja arvel. Kui hüpoteegiga tagatud nõue on lõppenud võlgnikuks olnud juriidilise isiku lõppemise tõttu loetakse nõue pandiga koormatud kinnisasja omaniku suhtes edasikestvaks.¹²³ Tulenevalt eeltoodust nähtub, miks hüpoteegiga koormamine kohalikule omavalitsusele EhS § 13 lepingute sõlmimisel suuremat turvatunnet pakub. Samas võib kinnisasja hüpoteegiga koormamine olla lepingupartnerile ebamõislikult ettevõtlusvabadust piiravaks lahenduseks.

Hüpoteegi praktiline tähtsus seisneb selle laialdases kasutamises laenutagatisena, mistõttu see on kahtlemata üks majandusliku arengu alustalasid. Loomulikult võib hüpoteegiga tagada ka muid rahaliselt hinnatavaid nõudeid, millele on võimalik pöörata sissenõuet. AÕS § 347 lõige 1 kohaselt võib hüpoteegipidaja nõuda hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamist ja koormatud kinnisasja omanik võib võla tasuda pärast nõude tähtaja saabumist.¹²⁴

Töö autor leiab, et hüpoteegi seadmine võib olla kulukam, kuna sellega kaasnevad notaritasud ja ajaline kulu. Samuti on see koormavam huvitatud isikule, piirates ettevõtlusvabadust, kuna tänasel päeval toimib arendustegevus suuresti laenupõhiselt ning juba koormatud kinnisasja täiendavat koormamist pangad laenutagatisena ei pruugi aktsepteerida. Samas jääb töö autor seisukohale, et EhS § 13 lepingute sõlmimisel tuleb eelistada notariaalselt tõestatud lepinguvormi ning seada nõude tagamiseks hüpoteek kohaliku omavalitsuse kasuks. Erinevalt lihtkirjalikest lepingutest annab hüpoteegiga koormatud kinnistu ja notariaalselt tõestatud kokkulepe, suurema garantii omavalitsusele. Lepingus kokkulepitu tagamisel hüpoteegiga on seda lepingu rikkumise korral võimalik realiseerida ning seeläbi finantseerida ise lepingus kokkulepitud objektide rajamist

Tallinna linna praktika kohaselt sõlmitakse EhS § 13 kohaste ülesannete üleandmiseks lihtkirjalik leping ning lepingus on ette nähtud kohustuse rikkumise korral ka leppetrahvi nõudmise võimalus. Juhul kui lisaks valmishitamisele on vajalik hiljem ka kinnisasja võõrandamine, sõlmitakse lisaks võlaõiguslik notariaalne kokkulepe. Samas Rae Vallavalitus

¹²³ Asjaõigusseadus 09. 06. 1993 – RT I 1993, 39, 590; 23.04.2012, 2

¹²⁴ Tolstov, L. Hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamine. Juridica 2000 / V, lk 288-299.

sõlmib eelpool nimetatud kohustuste täitmiseks notariaalse kokkuleppe, millele viitab ka Tallinna Ringkonnakohtu otsuse nr 3-11-1648 punkt 1¹²⁵ ja nõuab lepingupartnerilt kinnistu koormamist hüpoteegiga omavalitsuse kasuks.

¹²⁵ TlnRnKo 3-11-1648

KOKKUVÕTE

Seadusandlus annab kohalikule omavalitsuse õiguse sõlmida nii haldus- kui ka tsiviilõiguslikke lepinguid, kuid kahjuks on tänane õiguskord ebaselge EhS § 13 kohase lepingu sõlmimisel. Sissejuhatuses esitas autor küsimuse, kas EhS § 13 kohane leping on haldus- või tsiviilõiguslik leping? Töö käigus on autor jõudnud seisukohale, et eelnimetatud lepingu puhul on tegemist halduslepinguga, kuigi otseseid võimuvolitusi teede ja tehnovõrkude vms objektide valmishitamise kohustusega lepingu teisele poolele - eraõiguslikule juriidilisele või füüsilisele isikule ei anta. Kehtivate õigusaktide täiendamine lõpetaks ebamäärase olukorra, kus samasisulise lepinguga seotud vaidlusi lahendavad nii haldus- kui ka maakohud. Täpsem regulatsioon võimaldaks välistada olukorra, kus puudub selge arusaam, millise kohtu poole vaidluse korral pöörduda. Arvestades, et jätkuvalt on väga palju neid lepingupartnereid, kes on kohustused jätnud täitmata.

Töö koostamise ajendiks olid praktikas esinevad probleemid EhS § 13 tulenevate objektide valmishitamise kohustuse delegeerimisega eraõiguslikele isikutele. Kõige ilmekamaks näiteks on EhS § 13 kohaste lepingutega seotud vaidluste lahendamine nii tsiviil- kui ka halduskohus, mis viitab võimalikule puudusele kehtivas regulatsioonis.

Töö on jaotatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis käsitles autor kohaliku omavalitsuse ülesannete liigitust, ülesannete delegeerimise võimalusi ja piiranguid delegeerimisel.

Teises peatükis leidis käsitlust tsiviil- ja halduslepingute erisus, sõlmimise eeldused, täitmise tagamine. Samuti otsis autor vastust küsimusele kuivõrd on tagatud lepinguvabaduse põhimõtte detailplaneeringute koostamise raames sõlmitava EhS § 13 kohaste objektide valmishitamise lepingu sõlmimisel.

Analüüsides ja süstematiseerides olemasolevat kirjandust ja kohtupraktikat otsis autor töös vastuseid küsimustele:

1. kas EhS § 13 tulenevate objektide valmishitamise kohustuse täitmiseks sõlmitav leping on haldus- või tsiviilõiguslik leping;
2. millised võimalused on lepingus märgitud kohustuste täitmise tagamiseks;
3. kas ja mil määral vajaks regulatsioon täiendamist?

Kokkuvõtvalt põhines töö hüpoteesil, et EhS §-st 13 tulenevate avalikult kasutatavate objektide rajamisega seonduv regulatsioon on tänases seadusandluses puudulikult lahendatud,

seda nii vormi, mahu kui ka tagatise küsimuses, andes erinevaid tõlgendamise võimalusi. Õiguskindluse- ja selguse huvides on vajalik olemasolevat regulatsiooni täiendada, et lihtsustada omavalitsuste ja kohtute igapäevast tööd.

Töö käigus jõudis autor seisukohale, et ehitusseaduse § 13 kohane leping on oma olemuselt haldusleping ning hoolimata sellest, et kohalik omavalitsus delegeerib ülesanded lepingupartnerile, jääb lepingu mittetäitmise korral kolmandate isikute ees vastutavaks kohalik omavalitsus. Samuti ei saa ehitusseaduse § 13 kohaste lepingute puhul autori hinnangul rääkida täielikust lepinguvabadusest, kuna kohalikul omavalitsusel on laiaulatuslik diskretsiooniõigus planeeringute menetlemisel ning kokkuleppe mittesaavutamisel võib omavalitsus detailplaneeringu jätta kehtestamata, kuna puuduvad piisavad vahendid planeeringu ellu viimiseks. Autor on seisukohal, et regulatsioon vajab korrigeerimist, kuna puudub selgus, kas võimalike vaidluste puhul tuleks asja lahendamiseks pöörduda haldus- või maakohtusse. Ebaselge lepingu olemuse määratlus võib lisaks raskustele kohtualluvuse valikul, tuua kaasa ka oluliselt suurema riigilõivu, kuna lõivumäärad haldus- ja maakohtus erinevad oluliselt.

Käesoleval ajal kasutatakse nimetatud lepingu puhul nii lihtkirjalikku kui ka notariaalset vormi, sõltuvalt sellest, kas lepingu täitmise tagatisena kasutatakse võimalust koormata lepingupartneri kinnistu hüpoteegiga või ei. Töö autor on seisukohal, et lepingute täitmise paremaks tagamiseks tuleb eelistada kinnistu hüpoteegiga koormamist, kuna annab omavalitsusele suurema garantii, et kokkulepe täidetakse. Vastavalt sellele tuleb kasutada ka seadusest tulenevat notariaalselt tõestatud lepinguvormi.

Lisaks eelpool nimetatud puudustele kehtivas regulatsioonis leiab autor, et objektide ringi EhS § 13 tuleb laiendada, mis võimaldaks lihtsamini üle anda ka teisi avalikku kasutusse määratud objektide valmishitamise kohustusi nt mänguväljakud, parklad. Samuti on vajalik täiendada õigusakte nii, et kohalikul omavalitsusel on õigus nõuda detailplaneeringust huvitatud isikult sotsiaalobjektide kaasfinantseerimist seotuna leibkondade kasvu, ehitusaluse pinna vms näitajatega. Seetõttu on töö autor seisukohal, et regulatsiooni täiendades nõude ülempiiriga või esitades näiteks protsentuaalsed seosed ehitusmahtude või leibkondade juurdekasvuga, välistaks ilmselt edaspidi nii mõnegi vaidluse ning vähendaks kohtute töökoormust.

SUMMARY

Delegation of Local Government Functions specified in § 13 of the Building Act

The real estate boom at the end of the last decade still causes a number of problems for many local government authorities. Probably the most acute problem is the shortage of childcare facilities, which is primarily an issue for Tallinn city and the rural municipalities of Harju County, i.e. local government authorities where in 2005-2008 numerous detailed spatial plans were established and building permits were issued, but where there were no specific agreements between the local government authorities and developers about how the plans can be implemented. In addition to childcare facilities, there are many issues concerning the construction of public roads and utility networks – a function under § 13 of the Building Act. On the one hand, developers have not been provided the aforementioned obligations, or the obligations have been provided, but have not been performed due to the company's financial difficulties or bankruptcy, on the other hand, local government authorities lack the means necessary to perform the obligations.

The motivation for writing this thesis were the practical problems in delegating the obligation to construct the objects specified in § 13 of the Building Act to private persons.

The thesis is divided into two chapters, where the author of the thesis sought answers to the following questions:

1. Is the contract entered into with the aim of performing the obligation to construct objects specified in § 13 of the Building Act a contract governed by public law or a civil law contract;
2. What are the options to ensure performance of the obligations specified in the contract;
3. Whether and to what extent should the regulation be amended?

All-in-all, the thesis was based on the hypothesis that the regulation concerning construction works of public objects is solved poorly by the existing legislation and can be interpreted in different ways, and it is in the interest of legal certainty and legal clarity to amend the existing regulation.

In the first chapter, the author covered the classification of the functions of local government authorities, their possibilities to delegate these functions, and the restrictions on delegation.

The second chapter covers the differences between contracts governed by public law and civil law contracts, the preconditions for entering into these contracts and ensuring contract

enforcement, in addition, the author sought an answer to the question of to what extent is the principle of freedom of contract ensured when entering into a contract for constructing objects specified in § 13 of the Building Act entered into within the framework of preparing the detailed spatial plan.

Articles by professionals, judicial practice and existing legislation have been used for writing this Bachelor's thesis. Since the author of the thesis deals with this subject field on a daily basis, then the thesis is substantially based on daily problems that arise by proceedings of detailed spatial plans concerning the delegation of obligations under the Building Act.

In the course of writing this thesis, the author recognised that a contract under § 13 of the Building Act is in its essence a contract governed by public law and even if a local government authority delegates functions to contract partners, it is still the local government authority that is liable to third parties in case of non-execution of the contract. In addition, the author is of the opinion that we cannot speak about complete freedom of contract in case of contracts under § 13 of the Building Act, since local government authorities enjoy extensive discretion in case of detailed spatial plan proceedings and if an agreement is not reached, then the local government authority can choose not to fix the detailed spatial plan due to the deficiency of means necessary for implementing the plan. The author finds that the regulation needs to be corrected, since it is not clear if an administrative court or a county court needs to be approached to solve any disputes. In addition to difficulties in selecting the jurisdiction, the unclear definition of the essence of a contract can also entail a significantly higher state fee, since the fee rates of administrative court and county court differ substantially.

Today, the simple written form as well as notarised form is used for the aforementioned contract, depending on whether the option of mortgaging the contract party's registered immovable as security is used or not. The author of this thesis is of the opinions that in order to better ensure the performance of contracts, the option of mortgaging registered immovable should be preferred and, therefore, the notarised form needs to be used. In addition to the aforementioned shortcomings in the existing regulation, the author finds that the range of objects under § 13 of the Building Act should be extended, since this would enable to transfer the obligation to construct also other public objects, e.g. playgrounds, parking lots. Furthermore, the legislation needs to be amended in a way that at an increase in a certain number of households, local government authorities would have the right to require co-financing of social objects from the person interested in the detailed spatial plan, and a

probable calculation model should be presented, which would prevent putting forward demands that are disproportionately high.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. **Aaviksoo, B.** Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegeerimine ja korruptsioon. Juridica 2000 / VII, lk 508-517.
2. **Aedmaa, A. jt (koost).** Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Ülikooli kirjastus 2004.
3. **Aedmaa, A., Parrest, N.** Haldusleping. Riigikantselei ja Siseministeerium, Tallinn 2004. Arvutivõrgus: <http://www.riigikantselei.ee/failid/Haldusleping.pdf> (4.10.2012).
4. **Altnurme, R.** Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile käsiraamat. Balti-Ameerika Partnerlusprogramm. Tallinn: Tänapäev 2002.
5. **Annus, R.** Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. Juridica 2008 / VII, lk 499-506.
6. **Hirvoja, M.** Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned. Juridica 1999 / VII, lk 323-334.
7. **Ikkonen, K.** Avalik huvi kui määratlemata õigusemõiste. Juridica 2005 / III, lk 187-199.
8. **Kanger, L.** Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs. Tartu 2010. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf (18.05.2013).
9. **Kergandberg, E., jt (koost).** Averus - avaliku ja erasektori koostöö. AS Äripäev 2011.
10. **Kull, I.** Lepinguõigus I. Tallinn: Juura 1999.
11. **Kulp, M.** Halduse kandja tsiviilõigusliku lepingu poolena: võrdlus halduslepingu instituudiga kohtupraktika näitel. Magistritöö. Tartu 2012. Arvutivõrgus: http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/26276/kulp_martin.pdf?sequence=1. (18.05.2013).
12. **Maurer, H.** Haldusõigus. Üldosa. 14 ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn 2004.
13. **Merusk, K.** Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Kirjastus Juura, 1997.
14. **Merusk, K.** Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse askepte. Juridica 2000 / VIII, lk 499- 507.
15. **Merusk, K., Olle, V.** On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. Juridica International 2009 / XVI, lk 33-43.
16. **Narits, R.** Õiguse entsüklopeedia. 2 tr. Tallinn: Juura 2004.
17. **Oidermaa E.** Ehitusõigus. Tallinn: TTÜ kirjastus 2007.

18. **Olle, Vallo.** Kohaliku omavalitsuse ülesannete delegeerimine erasektorile. Kohalikes omavalitsuses läbiviidud küsitluse analüüs. Tartu 2008. Arvutivõrgus: <http://www.iuridicum.ee/public/files/30paevad/> (4.10.2012).
19. **Olle, V.** Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica 2002 / VIII, lk 523-531.
20. **Parrest, N.** Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. Juridica International 2009 / XVI, lk 44-55.
21. **Tolstov, L.** Hüpoteebiga tagatud nõude rahuldamine. Juridica 2000 / V, lk 288-299.
22. **Truuväli, E.-J. jt (koost).** Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2002.
23. **Varul, P., jt (koost).** Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2006.
24. **Varul, P., jt (koost).** Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2010.
25. **Siseministeerium.** Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond. Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele. Kontseptsioon. Tallinn 2010. Arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontsept_sioon_FIN.pdf (18.05.2013).
26. **Müürsepp, E.** Pankrotis ehitajad jätsid uputused valla mureks. Eesti Päevaleht 6. 04. 2010. Arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/news/tallinn/pankrotis-ehitajad-jatsid-uputused-valla-mureks.d?id=51194385> (18.05.2013).
27. Tallinna Linnaplaneerimise Ametis kasutusel olev planeeringu koostamise tellimise ja koostamise õiguse üleandmise lepinguvorm (kahepoolne). (Autorile kättesaadav).
28. Tallinna Linnaplaneerimise Ametis kasutusel olev planeeringu koostamise õiguse üleandmise lepinguvorm (kolmepoolne). (Autorile kättesaadav).
29. Tallinna Linnaplaneerimise Ametis kasutusel olev EhS § 13 kohaste objektide valmisehitamise kohustuse üleandmiseks sõlmitava lepinguvorm. (Autorile kättesaadav).

Kasutatud normatiivmaterjalid

1. Asjaõigusseadus. 09. 06. 1993 – RT I 1993, 39, 590; 23.04.2012, 2.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992 - RT 1992, 26, 349; 27.04.2011, 2.
3. Ehitusseadus. 15. 05. 2002 - RT I 2002, 47, 297; 25.05.2012, 22.
4. Halduskoostöö seadus. 29. 01. 2003 - RT I 2003, 20, 17; 10.07.2012, 10.
5. Haldusmenetluse seadus. 06. 06. 2001 – RT I 2001, 58, 354; 23.02.2011, 8.
6. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. 22. 02. 2005 - RT I 2005, 15, 87; 21.12.2011, 15.
7. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 02. 06. 1993 - RT I 1993, 37, 558; 26.03.2013, 6.
8. Notariaadiseadus. 06.12.2000 - RT I 2000, 104, 684; 30.12.2010, 8.
9. Notari tasu seadus. 20.03.1996 - RT I 1996, 23, 456; 19.12.2012, 9.
10. Planeerimisseadus. 13. 11. 2002 - RT I 2002, 99, 579; 01.03.2013, 3.
11. Riigihangete seadus. 24. 01. 2007 – RT I 2007, 15, 76; 06.07.2012, 13.
12. Riigilõivuseadus. 22.04.2010 - RT I 2010, 21, 107; 17.04.2013, 12.
13. Riigivastutuse seadus 02. 05. 2001 - RT I 2001, 47, 260; 13.09.2011, 11.
14. Teeseadus 17. 02. 1999 –RT I 1999, 26, 377; 30.12.2011, 35.
15. Tsiviilseadustiku üldosa seadus 27. 03. 2002 – RT I 2002, 35, 216; 06.12.2010, 12.
16. Võlaõigusseadus 26. 09. 2001 – RT I 2001, 81, 487, 05.04.2013, 4.
17. Rae Vallavolikogu 16.11.2010 määrus nr 37 Rae valla eelarvest toimetuleku kindlustamiseks peretoetuste maksmise ja lapse koolitee kulude hüvitamise korra kinnitamine arvutivõrgus kättesaadav https://rae.kovtp.ee/et/c/document_library/get_file?uuid=e625aafe-b45a-443e-b855-e41c95ead74d&groupId=3832029
18. Tallinna Linnavolikogu 6.09.2012 määrus nr 21 Tallinna linna ehitusmäärus arvutivõrgus kättesaadav https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=123864&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp
19. Tallinna Linnavalitsuse 25. 04. 2012 korraldus nr 590-k Kadaka tee 74, 74a, 74c, 74d, 74g, 74i, 74m, 74n ja 72c kruntide detailplaneeringu kehtestamine Mustamäe linnaosas arvutivõrgus kättesaadav https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=123007&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp
20. Maanteeameti ettepanekul ja Harju Maavanema 13. mai 2009 korralduse nr 1215-k Harju maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu ja selle keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine (põhimaantee nr 4 (E67) Tallinn-Pärnu-Ikla (Via Baltica) trassi asukoha täpsustamine km 12,0-44,0) ning Rapla maavanema 7. mai 2009 korralduse nr 313 Rapla

maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu ja selle keskkonnamõjude strateegilise hindamise algamine Tallinn-Pärnu-Ikla maantee trassivaliku teostamiseks (põhimaantee nr 4 (E67) Tallinn-Pärnu-Ikla (Via Baltica) trassi asukoha täpsustamine km 44,0-92,0) alusel algatatud teemaplaneeringute materjalid. Arvutivõrgus: <http://www.mnt.ee/index.php?id=11195> või <http://viabaltica.hendrikson.ee/>. (18.05.2013).

21. Tallinna Linnavalitsuse 30. juuni 2008 korraldusega nr 1279-k vastuvõetud Tallinna Kalasadama ümbruse detailplaneeringu vastuvõtmine Põhja-Tallinnas. Arvutivõrgus: https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=111841&fd=1&leht=2&q_sort=elex_akt.akt_vk_p (18.05.2013).

22. Tallinna Linnavolikogu 21. märtsi 2013 otsusega nr 33 kehtestatud Regati pst 1 // 3 // 5 kinnistu ja lähiala detailplaneeringu kehtestamine Pirita linnaosas. Arvutivõrgus: https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=125286&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vk_p (18.05.2013).

23. Tallinna Linnavolikogu 16. novembri 2006 otsus nr 329 Tallinna parkimise korralduse arengukava aastateks 2006 - 2014. Arvutivõrgus: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=106241> (18.05.2013).

Kasutatud kohtupraktika

1. RKEKm 6. 12. 2011, 3-3-4-2-11.
2. RKHKo 28. 10. 2010, 3-3-1-37-10.
3. TlnRnKo 28. 02. 2013, 3-11-1648.
4. TlnHKm 5. 06. 2012, 3-12-673.
5. TlnHKm 25. 08. 2011, 3-11-1578.
6. TlnHKo 19. 06. 2009, 3-08-625.
7. TlnRnKo 1. 06. 2011, 3-09-1796.
8. TlnHKo 11. 01. 2011, 3-09-1796.
9. TlnHKm 2. 02. 2012, 3-11-3039.
10. RKPJKo 16. 01. 2007, 3-4-1-9-06.
11. RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07.
12. RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02.

Kasutatud lühendite ja mõistete loetelu

EhS – Ehitusseadus

HKTS - Halduskoostöö seadus

HMS – Haldusmenetluse seadus

KeHJS - Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KSH - Keskkonnamõju strateegiline hindamine

KOKS – Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOV – Kohalik omavalitsus

PlanS – Planeerimisseadus

PS – Põhiseadus

RKEK - Riigikohtu erikogu

RKHK - Riigikohtu halduskolleegium

RKPJK - Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kohtukolleegium

RKÜK – Riigikohtu Üldkogu

TeeS - teeseadus

TlnHK - Tallinna Halduskohus

TlnRnK - Tallinna Ringkonnakohus

Tln Ehm - Tallinna ehitusmäärus

o - otsus

m - määrus

koost - koostanud

toim - toimetanud

vlj - väljaanne

tr - trükk

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Triin Sepp

(sünnikuupäev: 28.04.1980)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Kohaliku omavalitsuse ülesannete delegeerimine ehitusseaduse § 13 näitel

mille juhendaja on Tambet Toomela ja kaasjuhendaja Ülle Madise,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 20.05.2013